Peter Anyang' Nyong'o
compilador

ESTADO Y SOCIEDAD EN EL ÁFRICA ACTUAL

Centro de Estudios
de Asia y África

EL COLEGIO DE MÉXICO

ESTADO Y SOCIEDAD EN EL ÁFRICA ACTUAL

CENTRO DE ESTUDIOS DE ASIA Y ÁFRICA

ESTADO Y SOCIEDAD EN EL ÁFRICA ACTUAL

Peter Anyang' Nyong'o
compilador

EL COLEGIO DE MÉXICO

Primera edición, 1989
D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0417-4

Impreso en México/Printed in Mexico

ÍNDICE

Introducción, por P. Anyang' Nyong'o 7

PRIMERA PARTE
ESTADO Y SOCIEDAD EN ÁFRICA: ASPECTOS CONCEPTUALES

1. La especificidad del Estado poscolonial en África, por Claude Ake 33
2. Administración para el desarrollo: fundamentos teóricos y consecuencias prácticas en África, por Jeggan C. Senghor 51

SEGUNDA PARTE
CAPACIDAD DEL ESTADO Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL

3. El Estado y las condiciones para la consolidación de las clases y la acumulación en África, por Harry Goulbourne 91
4. Respuestas del Estado africano a los ciclos y crisis económicos. Notas preliminares, por Thandika Mkandawire 103
5. Territorio en disputa: reconsideración comparativa y teórica de las empresas estatales en África, por Ernest J. Wilson 115
6. El Estado nigeriano como instrumento y obstáculo para la acumulación de capital: 1966-1983, por Paul Lubeck 147
7. Clase, Estado y política de prebendas en Nigeria, por Richard A. Joseph 167

TERCERA PARTE:
EXPERIENCIAS HISTÓRICAS DE LA FORMACIÓN DEL ESTADO EN ÁFRICA

8. Estado y sociedad en Kenia: 1960-1982, por P. Anyang' Nyong'o 193
9. Etiopía: de la monarquía al socialismo militar, por Bereket Habte-Selassie 225
10. La agonía del Estado en Ghana: desintegración y resistencia, por Naomi Chazan 251
11. Subdesarrollo y dictadura en el Zaire de Mobutu, por Nzongola-Ntalaja 285

12. La reorganización del Estado y del pueblo trabajador en Tanzania, por Issa G. Shivji 301
13. La democratización del Senegal (1976-1983). La realización de una "revolución pasiva", por Robert Fatton, Jr. 329

CUARTA PARTE
LOS ESTADOS AFRICANOS ANTE LA CRISIS ACTUAL

14. La democracia africana: especie en peligro de extinción en busca de su conservación, por Ali A. Mazrui 361
15. Estado y sociedad en el África poscolonial: revolución o reforma, por Willard R. Johnson 381
16. Presiones y opciones revolucionarias: algunas conclusiones, por P. Anyang' Nyong'o 397

INTRODUCCIÓN*

P. Anyang' Nyong'o

La creciente incapacidad de muchos estados africanos para garantizar las condiciones para la acumulación de capital y dirigir la vida política de sus sociedades con autoridad y legitimidad se ha convertido en el tema central de muchos investigadores y estrategas políticos interesados en África. Las teorías predominantes en las ciencias sociales —incluyendo perspectivas estructural-funcionalistas, marxistas y neomarxistas, así como sobre la autonomía del Estado— no han podido explicar adecuadamente esta realidad empírica. Sin embargo, un reciente resurgimiento del interés por la teoría y la investigación acerca del Estado y la sociedad en África ha planteado hipótesis innovadoras.

La presente recopilación de ensayos, resultado de una conferencia celebrada en México en el otoño de 1983 en torno al tema "Estado y sociedad en África", forma parte de un esfuerzo intelectual ininterrumpido por comprender la dialéctica entre Estado y sociedad en el continente africano. Si bien acaso no se haya logrado proponer una teoría innovadora y satisfactoria sobre el Estado poscolonial en África, se han llevado a cabo intentos de utilizar los cuerpos teóricos ya existentes con imaginación y de modo crítico, a fin de analizar e interpretar los procesos históricos de la formación del Estado en el África contemporánea. Lo que surgió como tema general de estos ensayos fue la discusión sobre el carácter elusivo de la autoridad y la capacidad del Estado africano para manejar los asuntos de sociedades cada vez más exigentes de una vida mejor, a través de lo que podríamos denominar con cierta vaguedad *progreso social.*

Los ensayos se dividen en cuatro partes: la primera está dedicada

* Los nombres que en esta Introducción aparecen entre paréntesis se refieren a autores de ensayos incluidos en este volumen.

a temas conceptuales; la segunda analiza problemas relacionados con la capacidad del Estado para actuar y transformar la sociedad para mejorarla; la tercera contempla experiencias históricas concretas de la formación del Estado en África, y toma casos probablemente representativos del mosaico de estados-nación africanos a partir de la independencia; la parte cuarta está abocada a una cuestión clave: ¿cuál es el futuro de los estados y las sociedades africanas, dada su situación actual de crisis general y rápido deterioro?

Teoría e investigación sobre el Estado: algunos problemas conceptuales

Gran parte de la investigación sobre las relaciones entre Estado y sociedad en África se incluye en alguna de estas tres amplias perspectivas teóricas: estructural-funcionalista-pluralista; marxista y neomarxista, y las que ahora se denominan perspectivas sobre el "Estado autónomo".

Durante la primera década de la independencia hubo consenso político y académico respecto a la necesidad que tenían las nuevas naciones africanas de estados modernizadores; se partió del supuesto de que la razón de ser del Estado consistía, sin duda alguna, en su capacidad para transformar sociedades atrasadas en modernas. La administración para el desarrollo, pensamiento que influyó en gran medida sobre la concepción del desarrollo en África (Senghor), tuvo también influencia en la conceptualización del propio Estado. A éste se le definía por las funciones que debería realizar en la sociedad y por la estructura requerida para hacerlo con eficacia, a lo que Kassahun Checole refiere en su ensayo como "Estado gerencial". Se hicieron distinciones entre los estados con capacidad para emprender las tareas de modernización (a saber, aquellos dotados de "élites modernizadoras" o que gozaban de un alto grado de consenso interno) y los que carecían de ella. Las perspectivas pluralistas contemplaban al Estado como un árbitro que regulaba y procesaba los intereses en pugna dentro de la sociedad. Según estas perspectivas la capacidad de los Estados para desempeñar tales funciones se vería reforzada si se desarrollaban ciertos grupos y procesos sociales, tales como grupos de interés organizados para expresar intereses universales más que particulares. Sin embargo, pese a la formación y producción en masa de élites modernizantes, ciertos estados fracasaron en su desempeño muy poco después de la independencia. En ciertos casos esto se atribuyó al medio ambiente interno: las masas pedían demasiado o el sistema político

se abría a una excesiva tensión.[1] Para que el sistema recuperara su capacidad de desempeño se juzgó necesario regular la participación política. En el nivel político, este deseo se manifestó en regímenes unipartidistas o militares donde prevalecía la desmovilización de las masas. El pensamiento de la administración para el desarrollo proporcionó así la racionalización intelectual para el surgimiento de regímenes no participativos, considerados como los sistemas políticos más eficaces para inducir y administrar el cambio.[2] Poco se reflexionó, sin embargo, sobre la naturaleza de los vínculos trasnacionales y de su interacción con el entorno nacional, para la formación de las fuerzas sociales responsables de influir en y constreñir la capacidad del Estado y su actuación.

Hacia finales de la década de los sesenta, los análisis de clase y las perspectivas de la dependencia orientaron la investigación sobre el Estado y la sociedad en África hacia una nueva temática. Con el pretexto de que los regímenes civiles habían sido corruptos, antidemocráticos o habían fracasado en la tarea de la modernización, se hicieron cada vez más frecuentes las intervenciones militares en la política africana. Los académicos se abocaban cada vez más a preguntarse qué agentes sociales, armados con qué clase de ideas, serían capaces de utilizar el poder estatal para los fines de la modernización.

Frantz Fanon[3] ya había preconizado la tesis de que el Estado poscolonial era un instrumento para anteponer los intereses de los nacionalistas de clase media, que habían adquirido poder político con el apoyo de "sus amos", las burguesías metropolitanas. Las "élites modernizadoras", a saber, los burócratas del Estado, incluían a individuos que servían a los intereses específicos de su clase, a menudo ajenos al "desarrollo" de otras clases de la sociedad. Kassahun Checole toma esencialmente este punto de vista en su conceptualización del Estado poscolonial como un *Estado gerencial*.

Como observa Harry Goulbourne, aunque podían ponerse en duda las lamentaciones de Fanon sobre la creatividad de la "clase media" africana, ya no era posible negar la realidad del desarrollo capitalista y sus ramificaciones de clase en el continente. Los análisis marxistas y neomarxistas empezaron a concentrarse en los orígenes y la naturale-

[1] *A Systems Analysis of Political Life*, de David Easton ha tenido una gran influencia en el análisis de los procesos políticos que tienen lugar en zonas en desarrollo a través del modelo *input-output* expuesto por el autor.

[2] Véase, por ejemplo, J. Lapalombara, ed., *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 19.

[3] Frantz Fanon, *Los condenados de la tierra*, Londres, Penguin, 1965.

za de las clases dirigente y dominante en África.[4] Se destacó el origen colonial del Estado y su significado en las relaciones entre el Estado y la transformación social. La transición del colonialismo a la independencia, y si esto puede interpretarse como un cambio del colonialismo al neocolonialismo, se convirtieron en el punto central de muchas discusiones respecto al significado del neocolonialismo y de su *status* como concepto teórico.[5] Al analizar la dialéctica entre Estado y sociedad, comenzó a tomarse seriamente en cuenta la relación entre las clases dominantes y las subordinadas en el contexto social, en lo nacional e internacional.

Desde esta perspectiva los análisis abarcan estudios que insisten en el carácter subordinado de la clase dirigente y su dependencia del contexto internacional, o los que afirman la relativa autonomía del Estado periférico poscolonial y contemplan a la clase dominante en una posición dialéctica de competencia y alianza con las burguesías internacionales.[6] En este tipo de análisis, es crucial la consideración de que la defensa de los intereses de clase implica la lucha por el poder estatal y el uso del mismo. Las clases con poder no lo ejercen impunemente, así como tampoco pueden gobernar con éxito si sólo cuidan sus estrechos intereses de clase. Por el contrario, tratan de imponer su hegemonía en la sociedad estableciendo el equilibrio entre sus propios intereses con los de otras clases sociales. Si no lo hacen así, la utilización del poder estatal al servicio de intereses de clase restringidos puede conducir al deterioro tanto de la legitimidad como de la hegemonía.

El fracaso cada vez mayor del Estado para gobernar y garantizar las condiciones necesarias para la acumulación de capital[7] —la base

[4] Los textos en torno a este tema son muy numerosos. Claude Ake hace un resumen de ellos en un reciente artículo publicado en *Africa Development*, vol. VIII, núm. 2, 1983, titulado "The Political Economy Perspective in Africa". Véase también J. Lonsdale, "State and Social Processes in Africa", en *The African Studies Review*, vol. XXIV, núms. 2 y 3, 1981.

[5] Véase por ejemplo, la introducción de Colin Leys a su libro *Underdevelopment in Kenya: The Political Economy of Neo-Colonialism*, Berkeley, University of California Press, 1980.

[6] Respecto a Kenia, el contraste entre estos dos enfoques se encuentra en las obras de Colin Leys, *Ibid.*, y en la de Nicola Swainson, *The Development of Corporate Capitalism in Kenya, 1918-1977*, Berkeley, University of California Press, 1980.

[7] La acumulación, como destaca Harry Goulborne en su ensayo comprendido en el presente volumen, no significa simplemente la adquisición de dinero; significa esto en primer lugar, pero de un modo mucho más importante la noción de acumulación implica la habilidad de asignar parte de ese dinero a un uso productivo y no de consumo, y adquirir de este modo el control de formas de capital diferentes a las del dinero, como son los medios de producción en sí mismos, los recursos naturales y las materias primas auxiliares para producir mercancías.

misma de la reproducción de las formaciones sociales del África poscolonial— se explica en parte por el uso que se ha hecho del poder estatal hasta la fecha (Ake, Goulbourne y Johnson), y en parte por la crisis del capitalismo a escala mundial (Lubeck).[8] Después de obtener el poder político formal, la pequeña burguesía africana seguía enfrentándose con el problema de la acumulación de capital, ya que no controlaba ni tenía acceso a las fuentes de capital a disposición de otros grupos raciales (Goulbourne, Ake). Una vez que los instrumentos del Estado estuvieron a diposición de esa pequeña burguesía, ésta se entregó a un rápido proceso de enriquecimiento y acumulación primitiva, usando una gran cantidad de instituciones estatales para ayudarse en el proceso. Esta misma clase instauró también prácticas políticas —con frecuencia violentas y antidemocráticas— que hicieron posible la "locura por la acumulación" (Ake) y en algunos casos crearon obstáculos a formas más profundas o avanzadas de acumulación de capital (Lubeck).

En una situación así puede surgir y fortalecerse una burguesía local genuina que goce de ininterrumpidas y estrechas relaciones con el Estado y sus dirigentes, estos mismos parten de la nueva burguesía.[9] Pero las posibilidades de que esta clase se fortalezca como clase dirigente hegemónica son limitadas por estar comprometida en el proceso de acumulación. Como los limitados recursos del Estado se utilizan en primer lugar y ante todo para satisfacer los intereses de esta clase, los de las clases populares se descuidan demasiado, al punto de que a veces el Estado no es capaz siquiera de alimentar a su pueblo ni de garantizar que se le alimente (Ake, Johnson).

A fin de lograr un gobierno más estable de la sociedad, una supuesta clase dominante también debería tratar de establecer su hegemonía mediante la promoción de valores, creencias e ideas capaces de fungir como base aceptable para justificar o no la acción social. De este modo, se podría establecer una legitimidad sociopolítica fundada en un conjunto de creencias, ideas y valores en forma coherente. Esto es lo que generalmente denominan *ideología* los analistas marxistas, y el proceso mediante el cual esta ideología se vuelve aceptable y se reproduce a lo largo de un periodo de tiempo suele denominarse *hegemonía ideológica de clase* (Goulbourne).

[8] Para un análisis de la crisis de acumulación capitalista a escala global, véase entre otros, Samir Amin, *Accumulation on a World Scale*, Nueva York, Monthly Review Press, 1973.

[9] Véase por ejemplo, Anyang' Nyong'o, "State and Society in Africa. A Critique of Some Marxist Perspectives", en *Africa Development*, vol. VIII, núm. 3, 1983.

Como resultado de la política de movilización de masas de los movimientos nacionalistas, la mayoría de los gobiernos independientes africanos fueron legitimados durante los primeros años por ideologías democraticoliberales y populistas. No obstante, a partir de entonces pocos regímenes han sido capaces de continuar congruentemente una política económica populista mientras mantienen sistemas de gobierno democraticoliberales. La mayoría no ha podido tolerar prácticas democráticas al enfrentarse con la insatisfacción popular producida por sus programas socioeconómicos. A medida que se intensifican los conflictos internos de la burguesía respecto a los problemas de la acumulación, la lucha por el poder del Estado se hace más enconada, con frecuentes posibilidades de golpes y contragolpes. A pesar de todo, las clases dirigentes pugnan todavía por legitimarse mediante la promoción de diversos tipos de ideologías populistas. Por razones que los estudios de caso comprendidos en este volumen esclarecerán, el desfase entre la ideología populista y las crecientes desigualdades socioeconómicas ha hecho que muchas de las clases dirigentes sean incapaces de construir un gobierno hegemónico y recurran a mantener el poder mediante la represión y el terror.

Ante la ausencia de institucionalización de la libertad, igualdad y competencia formales (elementos clave de la hegemonía burguesa), el gobierno carece de objetividad (incluso en apariencia) y de legitimidad. El problema de la legitimidad radica en lo que a menudo se denomina crisis de autoridad y crisis de la construcción nacional en África (Ake). Sin un régimen con autoridad cuyas acciones sean aceptadas por los ciudadanos y cuyo gobierno sea obedecido a través de un consenso activo, el ejercicio del poder político adquiere un alto costo. Los gobiernos ilegítimos, que se valen del miedo y la represión, deben gastar el grueso de los escasos recursos de la sociedad en proyectos improductivos, a menudo relacionados con el mantenimiento de la seguridad. Al ser desafiado desde adentro, el Estado debe empezar por cuidarse a sí mismo y pagar a la policía, a los militares y a la burocracia. En condiciones de una escasez creciente de recursos, las inversiones en proyectos productivos y en programas de bienestar social son las primeras en sufrir las consecuencias (Johnson). Puesto que en la sociedad existen pocos mecanismos para que las masas pongan freno a esta tendencia, sus reacciones pueden llegar a caracterizarse por el cinismo y la retirada. Los campesinos podrían negarse a producir para los consejos de comercialización del Estado.[10] Las tensiones étnicas

[10] Véase por ejemplo, Goran Hyden, *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, Londres, Heinemann, 1980.

se pueden exacerbar a medida que el pueblo intenta movilizarse a través de unidades sociales en las que cree que su voz será escuchada. Las clases que antes confiaban en llegar a ocupar posiciones burocráticas como forma de ascenso social, pueden empezar a dejar dichas instituciones, a medida que éstas se vuelven incapaces de garantizar la movilidad social y se convierten en centros de violentos conflictos en el interior de las clases. Semejante situación puede continuar durante años, sumergiendo a la sociedad en periodos prolongados de deterioro como en la Ghana casi moribunda (Naomi Chezan), el lisiado Estado de Tanzania (Issa Shivji) o incluso el de Zaire con su "desarrollo retardatario" (Nzongola Ntalaja).

La restauración de la democracia, con la esperanza de que el Estado y sus agentes sean más responsables ante el pueblo, cobra importancia si se quiere iniciar el progreso social (Mazrui, Bereket Selassie). Aun así, para que esto ocurra tienen que existir fuerzas sociales movilizadas, comprometidas en la construcción de una sociedad democrática y capaces de realizar esta meta. Pero, ¿cuáles son las posibilidades de superar las actuales crisis socioeconómicas mediante un cambio social democrático (Mazrui)? ¿Qué tipo de Estado surgiría entonces para consolidar tal cambio?

Reconstrucción de la capacidad para gobernar

Enfrentados al deterioro de la autoridad y la legitimidad, los estados y las clases dirigentes africanas no han capitulado; por el contrario, han emprendido el contraataque.[11] Esta lucha se caracteriza por el surgimiento de tipos de regímenes que varían no sólo en sus ideologías, filosofías programáticas, modos de dominación política y políticas económicas (Thandika Mkandawire, Naomi Chezan), sino también en la medida en que consiguen divorciar al Estado de la sociedad civil o integrarlo a ella (Issa Shivji, Paul Lubeck, Richard Joseph). Así pues, el Estado sigue siendo un factor crucial en el desarrollo social, pese al diverso grado de deterioro de las clases dirigentes en su capacidad para gobernar (Johnson).

El interés principal de quienes formulan las políticas públicas y de las agencias para el desarrollo se ha enfocado recientemente en dotar al Estado de la capacidad de ser más relevante para la sociedad, con-

[11] Frank Holmquist, "Comments on the Panel of Nature of the State in Africa", XXV Reunión Anual de la Asociación de Estudios Africanos de los Estados Unidos, Washington, D.C., 1982.

virtiéndolo en un agente positivo y eficaz del desarrollo social. Se parte del supuesto de que, con los recursos adecuados y un control más firme, el Estado desempeñará *ipso facto* este papel. Otro supuesto consiste en que si se siguen ciertas orientaciones para el manejo de los recursos públicos y de las inversiones de la empresa privada,[12] los funcionarios públicos mejorarán la efectividad y la eficacia del Estado, con el consiguiente efecto de que sus actos tendrán una repercusión positiva en la sociedad (Senghor).

El Banco Mundial ha aconsejado a los gobiernos africanos reducir la participación del Estado en el desarrollo económico y en el suministro de programas de bienestar social.[13] El Banco Mundial plantea que los recursos disponibles deberían dedicarse a la inversión productiva. El Estado, precariamente equipado para desempeñar un papel empresarial en la sociedad, debería abandonar cualquier compromiso anterior al respecto y concentrarse en la creación de un entorno sociopolítico adecuado donde pueda prosperar el capital privado.

Por otra parte, la Organización de la Unidad Africana (OUA) ha pedido una política de "autosuficiencia colectiva" en los estados africanos, en un intento por lograr un rápido desarrollo socioeconómico.[14] Los preceptos de la política de la OUA intensifican el papel del Estado en la planificación socioeconómica, en la necesidad de generar recursos internos para el desarrollo y en el establecimiento de instituciones para el desarrollo nacional, regional y continental. Así pues, mientras el Banco Mundial pide al Estado apartarse de las actividades empresariales en la sociedad, la OUA pide que el Estado se involucre más como agente autónomo en los procesos de desarrollo.

Pero, se le pida al Estado que se retire o que se involucre más, su papel sigue siendo crucial en la solución de los problemas del desarrollo en África (Johnson). Un mayor compromiso o una retirada paulatina exigen capacidad para actuar eficazmente. Con el objeto de adquirir o retomar esa capacidad, el Banco Mundial y el plan de la OUA se han centrado en la debilitada base social y fiscal del Estado como problema principal. Ambos alegan que en África se necesita una mayor inversión de capital privado y que el Estado debe hacer lo mejor que pueda por atraer esa inversión o crear las condiciones para atraerla. Es probable que el capital extranjero, en especial las corporacio-

[12] Véase por ejemplo, Banco Mundial, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, Washington, The World Bank, 1981.

[13] *Ibid.*

[14] Organización de la Unidad Africana, *The Lagos Plan of Action*, Addis Abeba, OUA, 1981.

nes transnacionales, no quieran invertir en muchos estados africanos cuya capacidad para gobernar ha decaído gravemente. En consecuencia, el problema es casi idéntico al del huevo y la gallina: ¿salvará el capital privado al Estado a fin de que éste sea eficaz, o bien adquirirá el Estado esta eficacia primero, antes de llamar al capital privado en su ayuda?

Las propuestas y los intentos de reanimar la base fiscal del Estado no han contado con la aceptación de los ciudadanos y, por lo tanto, su futuro sigue siendo incierto. Parece factible que tales intentos conduzcan a una mayor erosión de la legitimidad (Mkandawire, Anyang' Nyong'o). El incremento de la deuda externa de acuerdo con las condiciones del Fondo Monetario Internacional tiende a hacer necesaria la implantación de medidas de austeridad que las clases urbanas resienten. Estas clases son, en general, las más fáciles de organizar en África. En condiciones de prosperidad económica tienden a ser movilizadas en apoyo de políticas e ideologías nacionalistas y populistas (Mkandawire); en condiciones de deterioro económico podrían ser fácilmente movilizadas por un coronel del ejército ambicioso en apoyo de un golpe que les prometiera el cielo, ¡pero que acabaría dándoles menos que la tierra![15]

Los golpes militares raras veces han ofrecido soluciones imaginativas a los problemas socioeconómicos africanos. Los estudios de Joseph y Lubeck sobre Nigeria demuestran que el gobierno militar no puede analizarse como la única forma de gobierno de clase en el África poscolonial; la naturaleza y el carácter de cada intervención militar en la política se puede comprender mejor cuando se contempla la dinámica socioeconómica que ha conducido a tal intervención. En este aspecto, la variable crítica es el Estado. Como dice Lubeck, si conceptualizamos el caso de Nigeria como un Estado capitalista intervencionista, cuya responsabilidad es promover la acumulación en beneficio de los capitalistas estatales, nacionales y extranjeros, entonces surge de inmediato la cuestión del *carácter de clase* del Estado nigeriano. No se analiza la militarización del Estado como algo aparte de la lucha por el control en que están enfrascadas las clases sociales. Si bien el equilibrio de fuerzas en el seno de la alianza de la clase dirigente, el grado de cohesión de clase y las estrategias de acumulación de las clases capitalistas nigerianas variaron significativamente en la Primera República (1960-1966), durante el régimen militar (1966-1979), en el de Shagari (1980-1983) y en el actual; no obstante es cierto que la fac-

[15] Véase por ejemplo, Anyang' Nyong'o, "Soldiers and Counter-Revolution in Liberia", en *The Journal of African Marxists*, núm. 3, 1983.

ción musulmana de la burguesía nigeriana del norte, precariamente integrada, logró la hegemonía del Estado después de cada elección nacional. ¿Cómo logró esta burguesía norteña imponer su gobierno de clase al resto del país, bajo regímenes civiles y militares? ¿Qué tipo de política pone en práctica o cómo forja sus alianzas de clase? En el apartado "hacia una teoría de la política africana" discutiremos estas cuestiones. Sin embargo, sigue en pie el hecho de que este gobierno de la burguesía norteña hasta ahora no ha conseguido dar al Estado nigeriano la capacidad de garantizar las condiciones para un desarrollo capitalista que pueda asegurar una solución gradual a los problemas sociales.

Fuerzas sociales nacionales, vínculos internacionales y reorganización de la base social del Estado

La revolución de 1974 en Etiopía se dirigió a derrocar el Estado y sociedad feudal e instaurar un Estado y sociedad nuevos, con posibles lineamientos socialistas.[16] El orden imperial se caracterizaba por la ausencia de privilegios ciudadanos en todos los sectores de la sociedad, salvo para la clase dirigente, y por la explotación económica del campesinado por parte de los terratenientes, la Iglesia y el Estado. El gobierno autocrático de Haile Selassie luego de la Segunda Guerra Mundial puso a la sociedad en el camino de la modernización e incrementó el tamaño de la burguesía, de la pequeña burguesía y de la clase obrera, sin por eso abolir las limitaciones sociales y políticas del orden feudal. Poco a poco, estas clases modernas comenzaron a exigir reformas políticas. También aumentaron las demandas de modernización de la economía rural a fin de que pudiera penetrar el capital.

En el seno de las comunidades rurales la represión feudal continuaba sometiendo por la fuerza a los campesinos a la abyecta pobreza del campo. Las rebeliones campesinas estaban confinadas en zonas geográficas específicas, dentro de los límites de los feudos y las nacionalidades. Aun así, los agitadores políticos aprovecharon el descontento campesino para que varios pueblos despertaran de la opresión y la degradación ejercidas por el orden imperial y el feudalismo. De este modo, las luchas por la liberación nacional fueron también creciendo entre las diversas nacionalidades, aunque variaran su orientación ideológica y sus vínculos con otras fuerzas dentro de Etiopía.

[16] F. Halliday, *The Ethiopian Revolution*, Londres, Verso, 1981.

La revolución estallada en Etiopía en la primavera de 1974 tuvo por lo tanto una larga fermentación. Las fuerzas sociales implicadas en ella estaban dialécticamente relacionadas con el sistema en la medida en que éste las había creado y, aun así, luchaban en su contra. Eran producto y parte del proceso de "modernización" introducido por el gobierno del emperador Haile Selassie. Había *maestros y estudiantes*, producto de la educación moderna, que fueron punta de lanza de la revolución durante varios años antes de 1974. Los *sindicalistas*, fruto de la industria moderna, se declararon en huelga en el auge de la crisis y dieron así un buen impulso a la revolución. Estaban los *taxistas*, golpeados por el alza de la gasolina a raíz del aumento de los precios del petróleo después de la guerra árabe-israelí de 1973. También deben considerarse los *jóvenes oficiales del ejército y los reclutas*, hijos del ejército nacional moderno, a la espera del momento tan oportuno para hacerse presentes (Bereket Selassie).

El alza de los precios del petróleo, la incapacidad del gobierno del emperador para proporcionar la ayuda necesaria a las víctimas de la sequía y de la hambruna de 1973, así como la vacilación por parte del Estado en responder a sus críticos en el país y en el exterior, contribuyeron a socavar su legitimidad y autoridad. La situación proporcionó al ejército la oportunidad de detenerse y reflexionar: ¿iba a desacreditarse junto con el régimen del emperador o se iba a aliar a la poderosa corriente del descontento generalizado? *El ejército se encontró cada vez más comprometido en la defensa de un Estado cuya base social desaparecía rápidamente.* Antes que correr el riesgo de desaparecer con el emperador, el ejército se dividió en facciones, la mayoría de las cuales se unió a las fuerzas del cambio social.

Durante estos turbulentos meses de 1973-1974, el ejército aprendió el lenguaje democrático de las masas populares. En su momento, los militares se convertirían en los amos de la ideología revolucionaria de la izquierda militante y asumirían la vanguardia de la revolución, arrebatando este papel a los partidos y movimientos de izquierda.[17] ¿Por qué y cómo le fue tan fácil al ejército triunfar en este proyecto? Nos referimos a ello con más detalle en el apartado "Hacia una teoría de la política africana". Por el momento, volvamos a nuestra discusión sobre los intentos militares de reorganizar la base social del Estado o de crear un Estado totalmente nuevo.

En 1974, el orden imperial ya no podía controlar ni contener la dinámica sociopolítica de la sociedad etíope. En esta situación, la anti-

[17] Véase por ejemplo, John Makaris y Nega Ayelle, *Class and Revolution in Ethiopia*, Londres, Spokesman, 1978.

gua sociedad estaba gestando otra nueva, y ésta, de uno u otro modo, tenía que nacer. El ejército desempeñó simplemente el papel de comadrona y, al hacerlo, usurpó la paternidad del recién nacido. Posteriormente, el régimen militar destruyó el orden imperial e intentó audaces programas para instaurar un Estado capitalista moderno, legitimado por una ideología populista y radical, apoyado en proyectos de reformas socioeconómicas que las clases populares habían exigido desde hacía mucho, pero que el orden feudal ignoró por completo.

Aunque el ejército destruyó las fuerzas sociales radicales, no ha ignorado sus demandas de cambio socioeconómico: la reforma agraria y la distribución de la tierra a los campesinos, la nacionalización de los sectores clave de la economía, la eliminación de la corrupción, el cese de la especulación en los bienes raíces, y la emancipación formal de los ciudadanos. *Que éstos sean o no elementos del proceso de desarrollo socialista en Etiopía, sigue siendo la manzana de la discordia entre los protagonistas y los antagonistas de la revolución etíope, tanto en lo académico como en lo político.* Entre tanto, el Estado no ha democratizado plenamente la sociedad y sigue dictando la política en lugar de gobernar con el apoyo y el consentimiento popular y democrático; esto es lo que Bereket Selassie denomina en su ensayo la *revolución desde arriba.* El Estado, pese a tener como base una red de alianzas de clase cualitativamente diferente de la de su predecesor, todavía gobierna con un régimen militar radical "autónomo" que moviliza selectivamente la participación popular con fines de legitimación. Este régimen militar recibe una ayuda considerable de la Unión Soviética, en términos de armas y de apoyo diplomático, por la que paga con las divisas ganadas mediante la exportación de bienes nacionales. Mientras tanto, mantener el poder político de esta manera no ha vuelto muy afectas al régimen a las diversas nacionalidades etíopes. Por supuesto que esto origina una pregunta pertinente que Bereket Selassie plantea con toda razón: ¿hasta qué punto puede ocurrir una transformación socialista en cualquier país africano sin la plena democratización de la sociedad?

Tanzania nos proporciona otro importante caso de los problemas de la transformación socialista; el Estado ha perdido sistemáticamente todos los recursos económicos y políticos para transformar la sociedad, y su control legítimo sobre ésta se ha vuelto muy precario. Si se concibe al Estado como *una organización de la clase dirigente*, entonces, plantea Issa Shivji siguiendo a Lenin,[18] el cambio revolucionario

[18] V.I. Lenin, *On Trade Unions*, Moscú, Progress Publishers, 1970.

no significa "conquistar el Estado", sino más bien "el proceso de destruir al Estado". Al respecto, podríamos sostener que lo ocurrido en Etiopía después de los acontecimientos de 1973-1974 fue una revolución, en tanto que lo sucedido en Tanzania después de la independencia no lo fue. En el caso de este último país, lo que sucedió luego de la independencia fue en realidad una reorganización del Estado colonial, tanto en términos del personal que dirigía los aparatos del Estado como de los fines para los que era utilizado el poder estatal. Éste, en la Tanzania colonial (continental), era utilizado principalmente para asegurar la reproducción del capital colonial; en la Tanzania poscolonial el poder del Estado todavía se utiliza para este mismo fin, con la única diferencia de que las clases capitalistas beneficiarias actuales son otras. Esto no quiere decir que esta reorganización de las instituciones estatales que aseguran el surgimiento de nuevas generaciones de clases capitalistas locales se diera sin complicaciones; por el contrario, "estuvo acompañada de profundas luchas de clases y de conflictos sociales en la 'sociedad civil', que involucraron tanto al pueblo como a la clase dirigente (Shivji)".

En el contexto colonial, el imperialismo británico gobernó a Tanzania directamente y la clase dirigente era pura y simplemente la burguesía metropolitana. En lo económico, el gran capital local estaba en manos de la burguesía fundadora, formada por las nacionalidades de inmigrantes, en especial asiáticos y europeos, que constituían una clase con un importante vínculo con el capital metropolitano; ambos interesados en la creación de un ambiente favorable para la acumulación. Después de la independencia, la dominación imperialista se hizo *multilateral*; además del capital británico empezaron a penetrar el norteamericano, el canadiense, el japonés, el europeo occidental y el escandinavo, todos en busca de alianzas con las clases locales y de protección estatal. Así pues, la base social interna del imperialismo se reorganizó y la clase aliada al capital foráneo sufrió una transformación social.

La reorganización de dicha clase implicó un doble proceso. Por una parte, el fortalecimiento del sector industrial manufacturero (con industrialización vía sustitución de importaciones) perteneciente a la clase comercial que antes predominaba; por la otra, el surgimiento de una burguesía apoyada por el Estado (por la nacionalización y el monopolio del comercio exterior e interno) por ejemplo, la *burguesía burocrática*.[19] Unidas, estas dos fracciones formaron la *clase dirigente*,

[19] Véase I. Shivji, *Class Struggles in Tanzania*, Nueva York, Monthly Review Press, 1974.

cuyo papel económico era esencialmente de servicio al capital foráneo y reflejaba la naturaleza neocolonial de la formación económica. La relación entre estas dos fracciones ha estado caracterizada por la unidad y por la lucha, a través de las cuales la fracción burocrática conquistó la hegemonía política. Esta lucha en el seno de la clase dirigente ha constituido uno de los importantes procesos de reorganización de los aparatos del Estado.

El surgimiento de la burguesía burocrática como fracción hegemónica repercutió en el establecimiento de un Estado monolítico y autoritario. Mientras que el Estado surgió con una hegemonía en la organización y la ideología, se destruyeron diversas instituciones y entidades de la sociedad civil a medida que las clases populares se desarticularon y desorganizaron.

Históricamente, podemos distinguir tres amplios periodos. El que abarca de 1961 a 1964 se caracterizó por intensas luchas en el seno de la pequeña burguesía, de las que empezó a surgir victoriosa una incipiente burguesía burocrática, mientras se aplastaba al movimiento sindical y el ejército colonial se disolvía tras el motín militar de 1964. En los dos años siguientes (1965-1967), empezó a consolidarse la organización de la clase dirigente, proceso que se vio acelerado por la famosa *Declaración de Arusha.*

Un buen número de académicos populistas ha mistificado esa declaración. Shivji considera que fue parte esencial del proceso en que participó la burguesía burocrática para reorganizar al Estado y garantizar así su propio predominio económico en la sociedad. Diversas medidas habían precedido a la *Declaración de Arusha*: la declaración de *Ujamaa* de *Nyerere*, base del socialismo africano en Tanzania; la *estatización* del movimiento sindical y de otras organizaciones populares; la formación del Estado unipartidista, y la aprobación de la Ley del Tribunal Laboral Permanente, en 1967. Todas estas tendencias, dirigidas a engrosar el Estado y burocratizar la economía, culminaron en la *Declaración de Arusha* de 1967 que proclamaba el socialismo y la autosuficiencia como política oficial y tomaba medidas concretas en nombre del socialismo.

Gran cantidad de empresas importantes, junto con bancos y compañías de seguros, fueron nacionalizadas. Esto puso fin al dominio del capital británico así como al de la burguesía comercial privada, y abrió las puertas a una mayor expansión y consolidación de la burguesía estatal. El Estado inició entonces grandes empresas conjuntas con las corporaciones multinacionales extranjeras procedentes de Inglaterra, Canadá, Estados Unidos y Japón. En el periodo posterior a la *Declaración de Arusha* se dio aún más empuje a la industrialización vía

sustitución de importaciones; y la ayuda extranjera, la asesoría técnica y de expertos comenzaron a fluir en grandes cantidades.[20] Las relaciones con el imperialismo aumentaron y se intensificaron y las burguesías estatal y privada (en especial el sector manufacturero) se convirtieron en base social del imperialismo, sin lealtades específicas con ninguna potencia. En este sentido resulta importante el modo en que los vínculos con el exterior se *enmarañaron* con las estructuras de clase internas. El Estado se convirtió en el mecanismo a través del cual se dio esta *maraña* y tuvo que esforzarse para mediar con efectividad entre los intereses del imperialismo y los de las incipientes clases dominantes nacionales.

Shivji sostiene que el impacto más importante de la *Declaración de Arusha* fue ideológico. La proclamación de la política socialista fue acogida con un apoyo masivo, en especial por los trabajadores. El prestigio ideológico del partido dirigente y del Estado aumentó enormemente. La burguesía estatal estableció así su hegemonía ideológica que imperó durante los diez años siguientes. Sin embargo, ya durante ese mismo periodo las masas populares comenzaron a sentir el ahogo de un Estado expandido y el peso de la acumulación organizada desde arriba. A comienzos de los años setenta, los intentos por incrementar el control obrero sobre la situación laboral a través del *Mwongozo* condujeron a los primeros enfrentamientos entre la clase trabajadora y la burguesía burocrática. Era obvio que esta última no iba a apoyar a la clase trabajadora en su enfrentamiento con el capital privado y estatal. En ese mismo periodo, los intentos del Estado para aumentar su base fiscal mediante la reorganización de la producción campesina, a través de los programas de aldeanización, condujeron al enfrentamiento con los campesinos. El resultado final fue el trastorno de la producción agrícola y la reducción del volumen de las mercancías procedentes de este sector vendidas por el Estado.

Como resultado de la crisis de energéticos que atenazaba a todas las economías dependientes de un modo mucho más grave que a las industrializadas, y dado el hecho de que el Estado de Tanzania había extendido enormemente su papel económico a favor, tanto de la burguesía nacional del Estado como del imperialismo, había que cubrir los costos de la energía de alguna manera. Los préstamos del exterior eran limitados, pues Tanzania tenía poco que hipotecar a los bancos extranjeros. En consecuencia, debía apoyarse más en sus recursos internos o bien restringir sus propias empresas. Tanzania decidió em-

[20] Véase nota a pie de página núm. 28 en el ensayo de Shivji.

prender ambas vías y acabó hundida en una crisis aún mayor. La burguesía burocrática no podía abandonar a su propio Estado, ya que su formación y supervivencia dependía de él. No obstante, otras clases populares se fueron desencantando del Estado y comenzaron a burlarse de la ideología socialista dirigida a legitimarlo. Así pues, la burguesía burocrática tuvo que confiar cada vez más en los aparatos represivos como último recurso para asegurar su propia supervivencia.

Aunque la clase dirigente de Kenia en el periodo posterior a la independencia adoptó originalmente el socialismo africano como ideología legitimadora, pronto se apartó de él para abrazar una descarada ideología de *laissez faire*, de protección estatal a la iniciativa privada. Después de la década de los sesenta, Kenia era una sociedad en donde el gobierno convenció al pueblo de que todo era posible a través de los esfuerzos voluntarios privados y de grupo, dando lugar a la filosofía programática de *Harambee*. La función del Estado era crear las condiciones para el progreso de los africanos en un contexto capitalista. En este contexto encajan todas las medidas que el Estado adoptó en los años sesenta, resultado de los programas de neocolonización de los años cincuenta.

Pero al igual que en Tanzania, el Estado abrió las fronteras de la propiedad y del capital privado de África y contribuyó, al mismo tiempo, a la creación de una burguesía estrechamente asociada al Estado. Del mismo modo, asumió funciones económicas que se expandieron necesariamente al sector estatal, aunque no en la misma medida. La diferencia entre Tanzania y Kenia es que el Estado keniano no desmovilizó a las masas populares con la misma eficacia que en Tanzania, por lo que le tomó mucho más tiempo lograr su objetivo. Durante la década de los sesenta, la economía era boyante y, según la teoría de Thandika Mkandawire, el gobierno nacionalista se pudo permitir abrazar una ideología populista que atraía a todos los sectores. En la práctica, la apertura de fronteras a la propiedad privada de la tierra, el comercio y los bienes raíces encajaba muy bien con la ideología populista del régimen. A medida que se fueron cerrando las fronteras de la propiedad y se acercaron tiempos difíciles en el terreno económico, el régimen se volvió menos tolerante hacia el populismo de izquierda aunque todavía quedaba espacio para el populismo de derecha, que trató de culpar a los extranjeros y a sus ideologías de los fracasos de los programas internos y de las aspiraciones nacionalistas.

En segundo lugar, la burguesía keniana, fragmentada según líneas étnicas, y tras haber luchado contra todas las fuerzas populares en su ascenso hacia la propiedad de la tierra y del capital con respaldo del Estado, se encontró, a comienzos de los setenta, sin fuerza organizati-

va para defender sus intereses fuera del Estado. La Unión Nacional Africana de Tanzania (que más tarde se convirtió en *Chama Cha Mapinduzi*, Partido de la Revolución), era la organización de la burguesía, al margen del Estado, en el seno de la cual ésta coordinaba sus intereses y difundía su hegemonía tanto en el Estado como en la sociedad. La Unión Nacional Africana de Kenia, carente de capacidad organizativa y dividida internamente por "pactos de dominación" étnicos, no podía desempeñar semejante papel. Por lo tanto, la burguesía kikuyu decidió, a comienzos de los años setenta, organizarse y formar la Asociación Gikuyu Embu y Meru (GEMA) con el propósito obvio de movilizar los recursos agikuyu con fines de acumulación. Pero, en realidad, la GEMA era el medio por el cual la burguesía agikuyu iba a extender su hegemonía en el Estado y la sociedad kenianas. Construir la hegemonía bajo un caparazón puramente étnico resultó costoso e insatisfactorio; incitó simplemente a otras burguesías étnicas a organizarse de modo similar y a fraccionar todavía más a la burguesía nacional. La única persona con suficiente agudeza para darse cuenta de lo estúpido de esta estrategia de la burguesía agikuyu fue Charles Njonjo. A partir de 1975, Njonjo trató sistemáticamente de forjar una alianza nacional de las fracciones de la burguesía que no pertenecían a la GEMA, creándose prestigio de kikuyu opuesto al dominio nikuyu a la muerte de Kenyatta y, por lo tanto, de un político desinteresado que aspiraba honestamente al bien de la nación. Al abordar el problema de la teorización de la política africana en la próxima sección, se someterá a examen este tema con mayor detenimiento.

Hacia 1980 Kenia, lo mismo que Tanzania, enfrentó los problemas de un Estado cuya base social estaba casi totalmente erosionada, con la necesidad de garantizar de alguna manera su supervivencia. Las circunstancias eran, sin embargo, diferentes.[21] Pese a los intentos de Njonjo por forjar una coalición nacional que tomara el poder después de Kenyatta, tal coalición sólo se mantuvo unida mientras tuvo que enfrentar la tarea de la sucesión de Kenyatta. Una vez superada la situación y cuando cada uno de sus miembros vio la oportunidad de confiscar al Estado para sus propias estratagemas, se desencadenaron luchas y proyectos en el seno de las clases de los que Njonjo no era inocente en lo más mínimo. Al carecer de un fuerte punto de reunión como el que había proporcionado Kenyatta, estas luchas y proyectos entre la burguesía comenzaron a socavar al Estado y a preocupar se-

[21] Jomo Kenyatta, el amo de la política de Kenia, murió en 1978. Este año también marcó el final de la expansión económica en el país. Daniel Arap Moi sucedió a Kenyatta cuando el país enfrentaba problemas económicos y políticos cada vez mayores.

riamente a los más comprometidos con la seguridad estatal: el ejército y otras instituciones de seguridad. Una vez más, el intento de reorganizar la base de apoyo del Estado o al Estado mismo, para así respaldar el ascenso de una nueva burguesía, se realizó en medio de luchas internas en la clase dirigente y la falta de apoyo de las masas populares, en el marco más amplio de un Estado dependiente neocolonial. En este contexto, tuvo lugar en Kenia la intentona de golpe de agosto de 1982.

Estos intentos golpistas han ocurrido con mayor frecuencia en otros países. Su éxito depende también de las luchas internas de la clase dirigente y de la eficacia con que una fracción (o fracciones) de la burguesía —dividida por diferencias étnicas, regionales o religiosas— logra imponer por la fuerza su gobierno sobre sectores de la población donde ha perdido autoridad y el mandato de gobernar. Al respecto, es interesante tener en cuenta los casos de Zaire, Ghana y Nigeria, tres países que han tenido algunos de los regímenes militares más antiguos, interrumpidos a veces por gobiernos civiles, como es el caso de Nigeria y Ghana.

Hacia una teoría de la política africana: límites externos y dinámica interna

¿Cómo se desarrollan las políticas en África? ¿Cuál es el instrumento más adecuado para explicar la profunda crisis en las relaciones entre Estado y sociedad en África?

Al plantearse las preguntas anteriores, Richard Joseph sostiene que en el núcleo de la profundización de la crisis en Nigeria se halla la *naturaleza ambivalente del poder estatal*, heredada de la época colonial considerablemente extendida desde la independencia, en formas que han agravado esa misma ambivalencia.[22] Uno de los ejemplos de este fenómeno es el compromiso adquirido por el Estado de crear una economía de libre empresa, así como pretender el establecimiento de empresas directamente productivas dirigidas como negocios rentables. Los burócratas del Estado tienen su lealtad dividida entre alentar la rentabilidad de las empresas estatales o bien utilizar los recursos del Estado para la acumulación privada. Cuando el Estado extiende sus actividades económicas, lo hace a expensas de sus intereses como em-

[22] Joseph usa el término "ambivalencia" en este caso para abarcar la gama de rasgos contradictorios tanto en la estructura de este poder estatal como en los usos al servicio de los que se había puesto.

presario y se hace cada vez más vulnerable a individuos e intereses privados que bloquean, alteran y obstaculizan las políticas estatales para lograr así sus propios intereses.[23] Cuando el Estado no puede asegurar la acumulación, su legitimidad también comienza a enfrentar los procesos de estancamiento y se desencadenan frecuentes cambios de régimen o golpes militares.

En términos generales, el problema consiste en que una clase cuya formación y mantenimiento se han ligado cada vez más estrechamente a la privatización de los recursos públicos, es una clase que corre un riesgo doble. En primer lugar, la facilidad relativa de apropiación vía los organismos estatales actúa en contra del establecimiento de una fuerte base económica independiente al margen del sector público. En segundo lugar, el encubrimiento de cierta cantidad de consumo privado como consumo del gobierno significa que la reducción de las asignaciones del presupuesto estatal pueden constreñir los supuestos canales primordiales de la formación de clase. Esta reducción de los fondos disponibles hará que la privatización de la riqueza pública sea *más inaceptable socialmente*, en la medida en que la presión se deja sentir a través de la economía. La contracción de la economía acentúa así el problema de la formación de clase, de ahí la exacerbación de la lucha por ocupar puestos en el gobierno, para determinar quién se beneficia de "lo que queda del botín". Claude Ake lo expresa del modo siguiente: "Estamos intoxicados de política: el trofeo del poder político es tan alto que estamos propensos a tomar las medidas más extremas para conquistarlo y mantenerlo".[24] Algunas de esas "medidas extremas" han implicado apoderarse del aparato federal del gobierno a través de golpes militares; otras veces han involucrado subvertir las elecciones o alterar las cifras de los censos para que el Estado en cuestión pueda recibir más recursos públicos debido a su exagerada cantidad de población. El derrumbe de la Primera República, por ejemplo, fue maquinado por la clase dirigente del norte. Según Lubeck, para que esta clase pudiera mantener su gobierno autoritario y sus formas de extracción de excedente en el interior de su región tenía que controlar al gobierno federal. Un régimen dominado por los sureños, aliados con las clases bajas oprimidas y las minorías del norte, podía poner en práctica reformas que eliminarían la base material y política de su gobierno, al que los ingleses habían protegido tan cuidadosamente.

[23] Véase también Tom Forrest, "State Capital in Nigeria", en P. Lubeck, ed., *The African Bourgeoisie: The Development of Capitalism in Nigeria, Kenya and the Ivory Coast*, de próxima aparición.

[24] Claude Ake, *West Africa*, 25 de mayo, 1981, pp. 1162-1163.

Así pues, de un modo indirecto, las necesidades de acumulación contribuyeron de hecho al derrumbe de la Primera República.

Con el auge del petróleo, la centralización estatal y la *estatización* de la economía originadas por los regímenes de Gowon, Murtala Muhammed y Obasanjo, el proceso de acumulación de capital privado empezó a depender aún más de lograr el acceso al patrocinio estatal, los contratos de construcción, los préstamos o el aprovisionamiento de tecnología directamente productiva al sector capitalista estatal. Ésta era la situación en que se desarrolló el régimen civil de Shehu Shagari, y su reto fue garantizar la protección exitosa de la acumulación privada y estatal. Sin embargo, fracasó miserablemente en el intento y no logró proteger en absoluto los recursos públicos de la acumulación privada. El golpe de enero de 1984 tenía el propósito de reconstruir la capacidad del Estado nigeriano de asegurar las condiciones de acumulación y garantizar la disciplina entre los agentes del poder estatal. Para juzgar el éxito de tal tarea habrá que esperar unos cuantos años más.

Pero, ¿cómo gobiernan exactamente las clases dirigentes en tales circunstancias? Parecería que algo las impulsa a permitir a ciertos individuos el acceso a los puestos gubernamentales para que éstos se conviertan en fuente de enriquecimiento personal, a expensas del Estado y de la sociedad en su conjunto.

Richard Joseph considera que existe *una cierta lógica* en el comportamiento político nigeriano y en la manera en que construyen las alianzas políticas formales e informales, aunque este comportamiento contribuya inevitablemente a una grave crisis de legitimidad y eficacia en las autoridades gubernamentales. Esta lógica reside en lo que Joseph denomina *política de prebendas*.

"Prebenda" fue originalmente un término eclesiástico que significaba el estipendio extraído de tierras asignadas a un canónigo y pertenecientes a una propiedad catedralicia. Weber utilizó el término para "concesiones en especie" o "derecho de uso de la tierra en pago por servicios" y esas concesiones o derechos estaban garantizados de acuerdo con principios hereditarios.[25]

En el contexto de la política nigeriana, Joseph se vale del concepto de política de prebendas para referirse a *modelos de comportamiento político que reflejan como principio de justificación el hecho de que se puede competir por los puestos existentes y luego utilizarlos para*

[25] Véase Max Weber, "Bureaucracy", en H. H. Gerth y C. Wright Mills, eds. y trads., *From Max Weber: Essays in Sociology*, Londres, 1948.

beneficio personal de los que sustentan el cargo así como de su grupo de referencia o apoyo. En buena medida, el "Estado" en este contexto se percibe como un cúmulo de cargos susceptibles de apropiación individual y comunal. El riesgo de la política de prebendas es que llega a instaurar una competencia muy enconada en el seno de la burguesía aspirante a puestos en el Estado. La política se convierte en un juego en el que "el ganador se lo lleva todo", que constituye una amenaza fundamental a la democracia. Esta última requiere la institucionalización de las reglas de competencia por posiciones en el poder político y que las élites del poder puedan circular periódicamente, sin perjudicar las operaciones cotidianas del Estado, a medida que alcanzan y pierden tales posiciones con el consentimiento de los gobernados.

La política de prebendas es afín a lo que Anyang' Nyong'o denomina la formación de *pactos de dominación*, en situaciones en que la clase dirigente se considera endeble para establecer su hegemonía en la sociedad, mientras se apodera de puestos estatales para sus miembros con fines de acumulación.[26] En situaciones en que el éxito económico se incrusta en el poder político y en que ocupar un puesto de gobierno está francamente asociado a privilegios económicos, a la clase dirigente le resulta difícil producir una ideología y una práctica política que generen un consenso activo por parte de las clases dominadas. En Tanzania, por ejemplo, *Ujamaa*, como ideología populista, durante un periodo breve después de la *Declaración de Arusha* obtuvo un consenso activo de las masas populares en apoyo al régimen. A medida que se reveló que los apuros económicos de las masas empeoraban bajo este socialismo, que los puestos gubernamentales proporcionaban privilegios económicos a la clase dirigente y ninguna retribución socioeconómica a las masas, el socialismo comenzó a desprenderse de su ideología legitimadora y el Estado a alienarse gradualmente del pueblo.

En las sociedades neocoloniales, las clases dirigentes, incapaces de gobernar bajo ideologías hegemónicas, lo hacen principalmente a través de pactos de dominación. Éstos están constituidos por una alianza —cuya fuerza interna es indeterminada— de varios individuos como representantes de las principales fuerzas sociales, tal como la clase dirigente las determina. De esos individuos, en calidad de representantes de la nación y cualquiera que sea el método por el que hayan sido elegidos, obtener el consenso y, a partir de éste, el apoyo al régimen. Así,

[26] Anyang' Nyong'o, "State and Society in Africa: A Critique of Some Marxist Perspectives" en *Africa Development*, vol. VIII, núm. 3, 1983.

los individuos reciben nombramientos en puestos estatales no por ellos mismos, sino como representantes de diversos grupos de interés que el régimen considera cruciales para formar un sólido pacto de dominación. Si en esta ecuación surgen otras fuerzas sociales que se sienten dejadas de lado —como siempre sucede en un contexto económico en constante cambio—, entonces el pacto de dominación puede perder fácilmente su control de la sociedad y el resultado puede ser el derrumbe del régimen o frecuentes periodos de inestabilidad. En este contexto debe analizarse la etnicidad, así como los problemas de inestabilidad política relacionados con políticas intraétnicas y con luchas y conflictos interétnicos.

Tanto Lanciné Sylla como Richard Joseph subrayan el carácter clientelista de la política en Costa de Marfil y Nigeria. El clientelismo y la formación de pactos de dominación son fenómenos interrelacionados. El clientelismo, y en un contexto más amplio el etnoclientelismo, proporcionan los vínculos entre las aldeas y las capitales de provincia o de estados en África. Del mismo modo, permiten la vinculación entre la clase dirigente y las clases dominadas, en una situación donde la hegemonía de la clase dirigente a través de otras prácticas políticas no étnicas está ausente. Tales prácticas podría crearlas deliberadamente una burguesía imaginativa, como en el Senegal (Robert Fatton). Pero la burguesía senegalesa es un fenómeno poco común en África, y el modo en que ésta ha alimentado una política liberal democrática en este país de África occidental necesita estudiarse como un caso muy interesante.

A medida que los patrones luchan por ganar puestos en el gobierno y privilegiar sus propios intereses, afirman de un modo contundente que sus intereses son los de sus clientes y por eso los presentan como si fueran *luchas étnicas*. A menudo, la promoción de intereses personales de acumulación coincide también con la distribución de recursos públicos a clientes por parte del Estado. En tales circunstancias, el clientelismo legitima, tanto programas de acumulación individual concebidos por los patrones, como programas dirigidos a incluir a los clientes en un contexto más amplio de política nacional en el que los recursos públicos se consideran susceptibles de ser compartidos por diversos sectores de la sociedad dividida según diferencias étnicas, regionales o religiosas. A pesar de todo, en cuanto aparecen otras fuerzas sociales a las que no beneficia la ecuación establecida, el efecto de legitimización queda expuesto a un riesgo y es posible que el clientelismo no pueda responder a los retos que le plantean esas otras fuerzas extraclientelistas.

La política, por lo tanto, es lucha de clases expresada en formas,

instituciones y movimientos (partidos políticos, grupos étnicos, grupos religiosos, etcétera) históricamente específicos de formaciones sociales concretas. En este sentido, la etnicidad y el clientelismo son algunas de las formas en que las clases se organizan y forman alianzas —verticales y horizontales— para ganar el acceso al poder estatal y legitimar ese poder. La dinámica de clases y étnica no se excluyen mutuamente; en la política africana son fenómenos interrelacionados. Ambas contribuyen a explicar cómo se adquiere y se pierde el poder político, cómo se forman y destruyen los regímenes, y cómo las clases dirigentes proporcionan al Estado la autoridad y la capacidad de gobernar o lo despojan de ellas.

Traducción: *Isabel Vericat*

PRIMERA PARTE
ESTADO Y SOCIEDAD EN ÁFRICA: ASPECTOS CONCEPTUALES

1. LA ESPECIFICIDAD DEL ESTADO POSCOLONIAL EN ÁFRICA

Claude Ake
Universidad de Port Harcourt
Nigeria

Es necesario comenzar con una teorización acerca del Estado en general.* El Estado es un fenómeno engendrado únicamente por el modo de producción capitalista. En los modos de producción precapitalistas, la sujeción de las clases subordinadas era directa y estaba invariablemente personalizada, y los mecanismos de dominación estaban amalgamados en las estructuras sociales. Aun en los casos en que estos mecanismos habían sufrido alguna diferenciación, como sucedió durante el feudalismo, continuaban siendo esencialmente propiedad privada de fracciones de la clase hegemónica. Únicamente bajo el capitalismo la dominación asume la modalidad estatal específica. El rasgo peculiar de tal modalidad es que el sistema de mecanismos institucionales de dominación de clase se diferencia y disocia de la clase gobernante e incluso de la sociedad, de tal suerte que puede aparecer como una fuerza objetiva, "que está al lado y fuera de la sociedad". La forma de dominación del Estado es aquella en la cual la dominación se vuelve autónoma.

En su forma más rudimentaria el Estado existe como nexo entre las relaciones de intercambio y es a la vez una fuerza coercitiva. Para comprender esta forma rudimentaria del Estado debemos tener en cuenta el carácter único del modo de producción capitalista. El capitalismo presupone la disolución de la unidad de trabajo y de las condi-

* Para estos efectos me basaré sobre todo en mi trabajo teórico, de próxima aparición, *The State and its Material Determination*.

ciones objetivas de trabajo, proceso generador de masas de gente que poseen exclusivamente fuerza de trabajo y pueden procurarse los medios de subsistencia sólo a través del intercambio de esta fuerza. Ello presupone la disolución de las relaciones de propiedad donde predomina la producción de valores de uso; lo que va de la mano con la disolución de los vínculos y las instituciones sociales que hacen posible la existencia de un medio de subsistencia como condición previa de la producción. El capitalismo debe presuponer estas condiciones puesto que el capital es un valor que se incrementa a sí mismo. Su incremento obedece a que, al circular, puede comprar mercancía capaz de crear valor, por ejemplo, fuerza de trabajo. Sin embargo, la disponibilidad de fuerza de trabajo por el intercambio supone:

a) que quienes la poseen no estén sujetos a restricciones que prohíban la libre disposición de la misma, y

b) que el poseedor de la fuerza de trabajo se vea obligado a venderla y no otra mercancía a la que se haya incorporado fuerza de trabajo.

A medida que el desarrollo del capitalismo disuelve las relaciones de propiedad precapitalistas y pulveriza a la sociedad, va surgiendo una nueva forma de solidaridad social. Se trata del vínculo o interdependencia de las relaciones de intercambio, y es la forma rudimentaria del Estado. Visto con atención, aparece con los rasgos esenciales de la dominación del Estado, o sea, la dominación de clase disociada de personas particulares o de grupos sociales y presente como algo objetivo: "Esta fijación de la actividad social, esta consolidación de lo que nosotros mismos producimos en una fuerza material que se nos coloca por encima, se escapa de nuestro control, frustra nuestras expectativas, echa por tierra nuestros cálculos, es uno de los factores principales del desarrollo histórico hasta nuestros días. La fuerza social, por ejemplo, la fuerza productiva multiplicada que resulta de la cooperación de diferentes individuos como sucede con la división del trabajo, se les presenta a estos individuos no como su propia fuerza reunida —puesto que la "cooperación" no es voluntaria sino que ha surgido naturalmente—, sino más bien como una fuerza ajena que existe fuera de ellos. . ." (Engels y Marx, *La ideología alemana*).

"Las mismas pugnas entre ellos [entre los intercambiadores, por ejemplo] producen una fuerza social ajena que está por encima de ellos, producen la interacción mutua como proceso y fuerza independiente de ellos. La circulación, debido a la totalidad del proceso social, es también la primera forma en que la relación social aparece como algo independiente de los individuos, pero no sólo como, digamos, en el caso de una moneda o en el del valor de intercambio, sino que se extiende a todo el movimiento social en sí." (Marx, *Grundrisse* p. 197.)

A pesar de que sólo hemos visto al Estado en forma embrionaria, ya hemos comenzado a comprender algunas concepciones populares erróneas en torno a éste. A manera de ejemplo, diremos primero que el Estado se ha definido como la institución que reclama el monopolio de la fuerza legítima. Sin embargo, la cuestión no está en que el Estado, de manera exclusiva y con éxito, reclame el ejercicio de la fuerza, sino más bien en que sea el sistema global de fuerza en la sociedad. Global en el sentido de que lo que hace de él una fuerza es, en primer lugar, el vínculo de las relaciones de intercambio interdependientes, que involucran a la sociedad entera, formando un tejido de relaciones del que nadie puede escapar; también en el sentido de que se eleva por encima de todos y los subordina. En segundo lugar, el Estado se ha definido como el sistema de las instituciones coercitivas aunque esto es un poco engañoso. Las instituciones de coerción son sólo una de las manifestaciones del Estado como fuerza, y éste no puede ser simplemente coextensivo con estas manifestaciones particulares de fuerza. El Estado ya en sí es un sistema de fuerza global, aun antes de que esa fuerza se estructure físicamente, en especial bajo la forma de instituciones coercitivas. Pero no hay que adelantarse tanto. Analicemos cómo se desarrolla el Estado embrionario, cómo es que las relaciones de intercambio se vuelven jurídicas y cómo se articulan las estructuras del Estado.

Aunque la gente se incorpore a las relaciones de intercambio por la obligación de satisfacer ciertas necesidades, el elemento crítico de estas relaciones es que la gente, libre y voluntariamente disponga de su mercancía en un intercambio formalmente igualitario. Las personas se aproximan al mercado como portadoras de bienes y, por extensión, como poseedoras de propiedad privada, aun cuando ésta sea solamente la fuerza de trabajo. Más significativo aún es el hecho de que se aproximan al mercado como portadoras de un derecho, el derecho de intercambio; ya que ello está implícito en su voluntad de intercambiar y en su ejecución del acto de intercambio. Al principio, este derecho no es nada concreto, es apenas algo más que una afirmación del derecho a ingresar a las relaciones de intercambio. Cuando la red de intercambio se vuelve operativa, los derechos se concretan y son afirmados implícita pero efectivamente por todos, y son reconocidos socialmente. Así como las demandas se convierten en derechos y las normas en leyes, así los intercambiadores se convierten en personas jurídicas.

En una sociedad de productores de mercancías, la cohesión social existe primero como cohesión del trabajo social, es decir, como vínculo de las relaciones de mercancía, que es también una fuerza económi-

ca coercitiva. Cuando la voluntad de los intercambiadores coincide y se condensa en ley, se crea un tipo complementario aunque diferente de cohesión social: el nuevo vínculo de las personas jurídicas en abstracto. Ambas formas de cohesión se complementan. La lógica de las relaciones de mercancía es la que produce el vínculo entre las personas jurídicas; la existencia del sistema jurídico burgués garantiza la existencia de las siguientes condiciones: igualdad formal, libertad y derecho a contratar, por las cuales se realiza la ley del valor y la sociedad de productores de mercancías se mantiene.

El derecho burgués es medular en la institucionalización de la dominación del Estado a través de la represión. Como ha afirmado Poulantzas (en *State, Power, and Socialism*), "el derecho es parte integral del orden represivo y de la organización de la violencia. Al expedir reglamentos y leyes, el Estado establece inicialmente el campo de las amonestaciones, las prohibiciones y la censura, y así instituye el terreno práctico y el objeto de la violencia. Más aún, el derecho organiza las condiciones para la represión física, diseñando sus modalidades y estructurando los recursos para ejercerla. En este sentido, el derecho es el código de la violencia pública organizada".

Más reveladora aún es la peculiaridad del sistema jurídico burgués que, mientras institucionaliza la dominación, la vuelve autónoma. Esto sucede debido a su carácter necesariamente abstracto, universal y formal. Al analizarlo, resulta evidente que un sistema legal engendrado por la conjunción de las voluntades de intercambiadores formalmente libres, iguales y propietarios, debe tener estas características. En la medida en que el derecho sea universal, abstracto y formal, estará más cerca de la noción del imperio de la ley y, por ende, de la realización de una fuerza coercitiva común, sin la sujeción del individuo a una voluntad en particular. El proceso de autonomización de la dominación se intensifica gracias a la forma que adopta la administración bajo el capitalismo, incluyendo la administración del uso de los recursos coercitivos.

Dicha forma es la burocracia. La necesidad de que ésta exista puede explicarse a partir de las condiciones bajo las cuales surgen las relaciones legales y políticas. Los intercambiadores, que constituyen el sistema legal y político en el capitalismo, son formalmente iguales y libres, y el interés común que da como resultado su asociación es la formalización del reconocimiento social de que su reclamo es un derecho. Ahora bien, puesto que la reducción de la igualdad y la libertad, o incluso los derechos de propietario de los intercambiadores, nulificarían la razón de ser de la asociación, podemos suponer que esta asociación a través de las relaciones legales y políticas debe, por lo ge-

neral, ser consistente con el mantenimiento de una libertad y una igualdad formales. Al analizar este punto —en el que nos detendremos ahora— resulta evidente que el único modo de administración compatible con esta burocracia es parte esencial de la institucionalización del imperio de la ley. A través de sus normas de operación, se asegura de que el imperio de la ley prevalezca tanto dentro del mecanismo que refuerza la ley en todos los niveles, como entre ese mecanismo y los individuos sujetos a la ley. Al volver autónomo el control administrativo (y ello se consigue liberándolo del control privado y directo de intereses o clases particulares), la burocracia mantiene la igualdad y la libertad asociadas con las condiciones bajo las cuales se ajusta y realiza el funcionamiento de la ley del valor. Cabe añadir que en el capitalismo el control administrativo del ejercicio de la coerción física necesariamente también se autonomiza mediante la burocratización. Sin autonomía en el control de la coerción, el capitalismo sería destruido por la intervención directa y rutinaria de la fuerza en la producción. Precisamente es por medio de la autonomización del ejercicio de la coerción que se pueden contener las contradicciones entre el capital social y los capitales particulares. Finalmente, la autonomización garantiza la inaccesibilidad de las clases subordinadas a los recursos coercitivos, vuelve permanente la expropiación de los medios de coerción de estas clases y, por lo tanto, fundamenta el mantenimiento del capitalismo y la reproducción de las relaciones de capital.

Resumen

El Estado es un modo específico de dominación. Es únicamente en la formación socioeconómica capitalista donde la dominación de clase asume la forma de dominación de Estado. Se puede decir que el Estado es un fenómeno capitalista, en la medida en que la forma de dominación de Estado es engendrada específicamente por el modo de producción capitalista, siendo la dominación de Estado esencialmente una expresión político-legal de la relación de capital. Se trata de la condensación, en forma política, del balance de las fuerzas sociales de la relación de capital.

Como parte integral de la relación de capital, como una forma de esa relación, el Estado existe en cada etapa del desarrollo del capitalismo. Postular al capital en cualquiera de sus formas, en cualquiera de sus etapas, es postular al Estado. Dentro de la relación de capital, el Estado comienza a adquirir una determinación como vínculo de las relaciones de intercambio. Este vínculo no es sólo la solidaridad, sino

también una fuerza coercitiva producida por las acciones voluntarias e independientes de los intercambiadores, aunque dichas acciones les pasen inadvertidas e incluso se manifiesten a sus espaldas, por así decirlo. Este poder coercitivo, que aparece a la conciencia de los intercambiadores como un sistema de leyes naturales, los somete a su dominación. Cuando las relaciones de intercambio y las de propiedad asumen forma jurídica como es debido, surgen la entidad política y el dominio. A la vez, surge una fuerza (política) específicamente coercitiva. Dicha fuerza se encuentra y se mezcla, en muchos puntos, con la fuerza económica coercitiva de las relaciones de intercambio, y así forman una nueva y compleja totalidad: el Estado propiamente dicho.

El Estado no es simplemente un instrumento de coerción, ni siquiera la institución que reclama el monopolio de la fuerza legítima. Es más bien el sistema global de fuerza. Su poder no se agota con las manifestaciones físicas. Más aún, se trata del sistema global de fuerza debido a que se sitúa por encima de todos los individuos y clases y los subordina sin excepción. Asimismo, lo que hace de él una fuerza en primera instancia es que tiene su origen en la maraña de interdependencia de las relaciones de intercambio, maraña de relaciones de la cual ningún miembro de la sociedad burguesa puede escapar, y cuyo embrollo causa el sometimiento. Decir que el Estado es el sistema global de fuerza implica que podría ser engañoso considerarlo en términos de coerción física y consentimiento, derivados quizá de la incorporación de aquellos valores que legitiman al Estado. Como lo ha observado Poulantzas en su oportuna intervención contra Foucault: "La violencia física monopolizada por el Estado sustenta las técnicas de poder y los mecanismos de consentimiento: está inscrita en la maraña de los recursos disciplinarios e ideológicos, y aun cuando no se ejerza directamente, moldea la materialidad del cuerpo social sobre el cual se aplica la dominación". Casi lo mismo podría decirse acerca del concepto de hegemonía de Gramsci.

Una vez reconocido el Estado como lo que es, esencialmente como el aspecto político de las relaciones de capital, es fácil notar que no podemos considerar la dominación del Estado como algo capaz de descomponerse en "magnitudes distintas y heterogéneas de un poder cuantificable, como modalidades del ejercicio de una esencia-poder".

Finalmente, lo que es característico del Estado como modo de dominación es que en éste el mecanismo de dominación se autonomiza. Es decir, está constituido institucionalmente de manera tal que es ampliamente independiente de las clases sociales, incluso de la clase hegemónica, aun cuando esté permeado por las contradicciones de clase. La dominación estatal sigue siendo dominación de clase, no a pesar

de la autonomización sino precisamente a causa de ella. Por ejemplo, debido a su proceso de autonomía, compendiado en el imperio de la ley, la ley burguesa reproduce la autoridad del capital sobre el trabajo a través de los derechos mismos que ella garantiza: el derecho del trabajador a vender su fuerza de trabajo, el derecho del capitalista a la plusvalía y a la libre disposición de la misma, etcétera. Baste con esto en lo que al concepto de Estado se refiere.

El Estado en el África poscolonial

A fin de bosquejar la especificidad del Estado en África después de la colonia, debemos comenzar con el carácter singular que adquirió ahí el proceso del capital. Aunque pueda parecer paradójico, en África existía una clase capitalista antes de la transición al capitalismo, y ella se convirtió en la fuerza impulsora de la transformación. Tal clase era la fracción del capital metropolitano llegado a África con la incursión imperialista. A ella se unieron fracciones de las clases hegemónicas de las formaciones precapitalistas que prevalecían en África, y más tarde se agregó la pequeña burguesía producto de la penetración del proceso capitalista. Dicha clase capitalista, respaldada por el poder imperial, utilizó la fuerza para someter y explotar. Para que la explotación fuera efectiva tuvo que forzar e imponer, a la vez, tanto la administración política como el modo de producción capitalista. Todo ello requería de un cambio masivo y de un uso extenso de la violencia. Aquí nos referiremos únicamente a un aspecto de este fenómeno tan complejo: la imposición del capitalismo.

El capitalismo llegó a África después de lo que fue un ejemplo singularmente brutal de acumulación primitiva. Las funciones normales de la acumulación primitiva tenían que ser cumplidas: la disolución de todos los vínculos sociales asociados con la producción de valores de uso, el apremio por eliminar la pequeña producción de mercancías, el reforzamiento de las normas del mercado a través de la coerción legal, la separación de multitud de gente de las condiciones de trabajo objetivas y su reducción a no poseer más que la simple fuerza de trabajo, la obligación de que los desposeídos vendieran su fuerza de trabajo en vez de recurrir a ocupaciones improductivas como el robo o la mendicidad. Todo ello requirió del uso de la violencia en una escala fenomenal. *La escala de violencia fue tan grande debido a que la acumulación primitiva estaba sucediendo cuando el proceso de sojuzgamiento aún estaba llevándose a cabo, y cuando la clase capitalista importada toda-*

vía estaba forzando el nacimiento de una entidad política y de una economía.

Mientras que la acumulación primitiva comunica su ímpetu inicial al modo de producción capitalista, una vez que el capitalismo se lanza entra en conflicto con las presuposiciones de la acumulación primitiva. La monopolización y la privatización del control de la violencia, y la intervención masiva de la fuerza en las relaciones de producción, tan necesarias para la acumulación primitiva, entran en conflicto con la conservación del capitalismo y de sus leyes de movimiento. Esencialmente, el conflicto con estas leyes de movimiento del capitalismo se da por la eliminación, o en todo caso por la minimización de la competencia. Ésta es indispensable para el capitalismo. Fundamentalmente, a través de la competencia los capitales individuales entablan relaciones; y es la dinámica de esta relación de capitales individuales en competencia la que hace posible al capital social total y la que pone en operación a la ley del valor. Como ha dicho Altaver correctamente, la competencia es la forma en que las leyes de movimiento del modo de producción capitalista se constituyen y se validan. "Sin embargo, la competencia no es una simple forma que pueda incluir cualquier contenido de manera indiferente, sino que es precisamente la forma en que se cumplen las leyes inminentes del capital. Por lo tanto, no se trata de un mero instrumento, indiferente a los contenidos, sino de un momento real y completamente necesario, del establecimiento del capital como capital social total" (Altaver, *State and Capital*, p. 41). Marx pone el énfasis repetidamente en este punto (por ejemplo, en *El Capital*, vol. III, p. 881); señala que dado que los capitales particulares se enfrentan entre sí sólo como poseedores de mercancías y cada uno busca vender su mercancía lo más caro que se pueda: "la ley interna se refuerza sólo mediante la competencia entre ellos, mediante la mutua presión que ejercen uno sobre otro, según la cual las divergencias se cancelan mutuamente. Solamente como ley interna frente a agentes individuales, como ciega ley de la naturaleza, la ley del valor ejerce su influencia y mantiene el equilibrio social de la producción en medio de las fluctuaciones accidentales". *Si la organización y el control de la violencia se privatizan y la coerción física se usa para intervenir directamente en la expropiación a los productores directos, la situación de competencia deja de existir.*

La cuestión no está en que disminuya el papel de la violencia en el modo de producción. Lejos de eso, el problema es que la organización, el control y las técnicas de coerción física cambien con las nuevas necesidades objetivas del sistema capitalista en evolución. En cuanto se termina la acumulación primitiva, y los medios sociales de produc-

ción se transforman en capital y los productores directos en trabajadores a sueldo, el sistema opera con cierta automaticidad a través del intercambio de mercancías. Y esta automaticidad es un elemento esencial en el proceso de autonomización de la dominación.

Una característica peculiar del capitalismo en África es que, a pesar del avance considerable hacia la transformación capitalista, todavía persisten los rasgos propios de la acumulación primitiva. ¿Por qué? En primer lugar está la base extranjera de la fracción más poderosa de la clase capitalista. Aunado a ello está el nexo entre el capitalismo y la conquista. Existe una ambigüedad en torno a la institucionalización del capitalismo por una clase capitalista cuya presencia en África debe parecerle una estancia temporal en un ambiente que, aunque lucrativo, es esencialmente hostil, y para la cual la institucionalización del capitalismo es sólo un medio de saqueo. No es sorprendente que la institucionalización del capitalismo se haya hecho sin muchos ánimos, de manera desordenada, y que haya estado intercalada por la realidad del saqueo. Además, el carácter ajeno del medio ambiente no ha permitido evitar la intervención directa de la fuerza en el proceso de producción. En segundo lugar, debido a la política de los colonizadores africanos, las economías africanas son incoherentes y el capitalismo ha tendido a desarrollarse en enclaves. Estos enclaves tienen poco contacto entre sí, pero generalmente están orientados hacia el exterior, hacia las economías metropolitanas. Ello creó obstáculos inmensos y discontinuidades en la forma de operación de las fuerzas del mercado y del cumplimiento de la ley del valor. Los obstáculos y discontinuidades hicieron necesaria la intervención de la fuerza en la producción. En tercer lugar, están los intentos de la pequeña burguesía africana, heredera de las funciones gubernamentales al despertar del movimiento nacionalista, por crear una base económica para su mandato. Marginada por el capital metropolitano, esta pequeña burguesía halló, al ascender al poder, que su gobierno era ampliamente nominal en virtud de su débil base económica. Procedió entonces a rectificar esto con rapidez, echando mano del poder disponible, principalmente de las influencias de que goza el gobierno. El uso de las funciones gubernamentales para crear una base económica implicó la intervención del gobierno en la economía, colocando cada vez más áreas de ésta bajo el control del gobierno, de tal manera que sus funcionarios pudieran apropiárselas en virtud de su oficio. Esto significó, invariablemente, un torrente de nacionalizaciones y la expansión general del sector público, a menudo justificada en términos del socialismo, pero, de hecho, implicó una manera para facilitar a los miembros del gobierno la apropiación de las áreas de la economía. *Esta interven-*

ción masiva de la clase política en la economía exigió una inmensa movilización y la aplicación de coerción física en el proceso de producción. Irónicamente, en el África poscolonial el capitalismo no consigue institucionalizarse del todo; lo que se institucionaliza es el intervencionismo político en la economía y la intromisión del gobierno en la lucha de clases.

En cuarto lugar están las necesidades del desarrollo económico en África poscolonial. Al momento de la independencia había muy poco capital nativo que se pudiera movilizar para el desarrollo, debido a que la política colonial había desalentado su crecimiento. Aun así, los nuevos gobiernos nativos se vieron obligados a perseguir el desarrollo para poder mantener al menos una apariencia de legitimidad; también debieron movilizar el capital para contrarrestar lo más posible la tendencia del capital foráneo a transferir la plusvalía al exterior. Trataron de resolver el problema sacando el mejor partido posible de la opción que tenían: el uso de los fondos públicos y la intervención del gobierno en la economía. Esto implicó la intervención de la fuerza en el proceso productivo; una severa limitación de la competencia, el desarrollo del capitalismo y la autonomización de la dominación.

El quinto lugar lo ocupa la especialidad para la apropiación a través del poder político de la pequeña burguesía africana. Esto tiene dos aspectos. El primero se relaciona con el impulso de crear una base económica con el poder gubernamental. Parecería que lo que se inició como necesidad se ha convertido en norma establecida, porque resultó ser de lo más adaptable y conveniente. Usar el poder del gobierno para la apropiación ofrece un atajo hacia el enriquecimiento en gran escala para los pocos que controlan los puestos oficiales más altos. Es un medio de amasar fortunas sin el esfuerzo y el riesgo enormes de ser un auténtico capitalista, es decir, organizar la producción al establecer fábricas, bancos, etcétera. *En vez de este "capitalismo productivo", los burgueses africanos han encontrado por lo general más conveniente expropiar a sus opositores políticos; promulgar legislaciones para importunar el capital extranjero y obligarlo a ofrecer sobornos; nacionalizar las empresas para luego apropiárselas por la fuerza de control del gobierno; controlar la asignación de contratos, etcétera*. El otro aspecto es que la burguesía africana tuvo éxito sólo marginalmente en sus esfuerzos por competir con el capital metropolitano. Todavía está subordinada, y parece estar condenada a esa situación por las tendencias de la economía mundial, por las poderosas fuerzas que mantienen la división del trabajo internacional, el fracaso de las políticas de desarrollo y la creciente separación entre la burguesía y las masas africanas. Hasta ahora, la burguesía africana ha buscado un arreglo con el

capital extranjero. Según esto, aquella se especializa en crear y mantener las condiciones políticas de acumulación mientras éste se concentra en organizar la producción. La burguesía de África sabe que sobrevivirá como clase dirigente y se enriquecerá como clase capitalista sólo en la medida en que permanezca intensamente política, se aferre tenazmente al gobierno, y utilice su poder en bien de la intervención y la apropiación. Éstos son sólo algunos de los factores que han obstaculizado la institucionalización del modo de producción capitalista en África, y han asegurado la persistencia de los rasgos de la acumulación primitiva.

En semejante situación, *la autonomización de la dominación en las formaciones socioeconómicas africanas es muy limitada. Estrictamente hablando, no se puede considerar propiamente la existencia de un Estado poscolonial en África. Tal vez encontremos suficiente evidencia como para hablar más bien de Estados en proceso de formación.* No obstante, incluso esto puede resultar engañoso ya que el proceso parece haberse empantanado en pertinaces contradicciones resistentes a su superación, por lo que parecería haber surgido una nueva realidad muy compleja. Aunque ésta posea muchas de las características normalmente atribuidas al Estado, no podemos referirnos a ella como a un Estado; mejor sería llamarla una administración política o un gobierno. Lo cierto es que no importa cómo se le designe, mientras se tenga una visión clara de su carácter objetivo y de sus diferencias de la idea pura del Estado.

Implicaciones

Pasemos ahora a explorar las implicaciones de la falta de autonomización de la dominación de clase y de la intervención directa y omnipresente de la fuerza de la coerción física en los procesos económico y político. Esta consideración es importante pues son esas implicaciones las que ponen claramente en relieve lo que es específico del "Estado" poscolonial en África. Más aún, a través de esas implicaciones podemos comenzar a evaluar la utilidad analítica de nuestra noción de Estado, ya que en un análisis final las pretensiones de nuestra concepción de los fenómenos deben basarse en su poder explicativo.

¿Cuáles son estas implicaciones? Primero tenemos el carácter hobbesiano de las luchas políticas. En ausencia de mecanismos autonomizadores en el Estado poscolonial, los recursos de la coerción física se convierten en los instrumentos de grupos particulares, especialmente de facciones hegemónicas de la clase dirigente, y la afinidad

entre las instituciones coercitivas y estas facciones hegemónicas se vuelve inevitablemente muy visible. Además el único control efectivo en el uso de los recursos coercitivos es la prudencia del interés personal de aquellos que lo ejercen. Así pues, esencialmente tenemos relaciones de poder en bruto, donde el derecho tiende a coexistir con el poder, y la seguridad depende del control sobre éste. La lucha por el poder lo es todo y se procura alcanzarlo a cualquier precio. Esto se refleja ampliamente en la política de África poscolonial, ya que como regla general las normas de eficiencia prevalecen sobre las normas de legitimidad; los gobiernos difícilmente cambian de manos de manera constitucional, ya no digamos pacífica.

La segunda implicación está en el problema de la legitimación del poder y de los procesos políticos. La economía capitalista lleva integrada la tendencia a legitimar el intercambio y la producción capitalistas a través del fetichismo mercantil y otros medios. En el mercado, los portadores de mercancías se ven como si fueran libres e iguales, y la fuerza de trabajo parece estar bien remunerada por el intercambio. Las acciones de los portadores de mercancías constituyen lo que parece ser un sistema de leyes naturales independiente de todo. Esta objetividad aparente se reproduce en la política burguesa: los competidores políticos, al igual que los portadores de mercancías, son formalmente libres e iguales y pueden competir por el cargo en condiciones formalmente iguales para todos. El acceso igualitario en lo formal crea una impresión de objetividad, de tal forma que el gobierno surgido de una contienda parece legítimo. En África poscolonial, las cosas son de otra manera. *El uso personalizado de los recursos coercitivos y la intervención de la fuerza en la producción inhiben la competencia y el logro de cualquier ilusión de objetividad.* A su vez, esto inhibe la libertad formal, la igualdad y la competencia en política. Esta situación se agudiza debido a la inseguridad general causada por la personalización del control y el uso de la coerción física, lo que obliga a los competidores políticos a creer que su seguridad radica sólo en ganar. En ausencia de la institucionalización de la libertad formal, de la igualdad y de la competencia abierta, el gobierno carece de objetividad (no la tiene ni siquiera en apariencia) y de legitimidad. Este problema de la legitimidad está detrás de lo que a menudo se llama la crisis de autoridad y crisis de la formación de las naciones en África. Ambas crisis han sido explicadas de manera tendenciosa en términos de la naturaleza étnica y de la juventud histórica de los "estados" poscoloniales africanos. No obstante, estas crisis están muy relacionadas con las condiciones de producción.

La tercera implicación es el problema de los conflictos y las con-

tradicciones de la formación socioeconómica. En la medida en que no hay una autonomización de la dominación de clase, la posibilidad de resolver ciertas contradicciones secundarias queda gravemente limitada. Las formaciones socioeconómicas africanas están plagadas de conflictos y contradicciones; las diferencias entre los grupos en pugna se representan a menudo como absolutas. Los grupos luchan con ferocidad, brutalmente, y muestran muy poca confianza en la posibilidad de alcanzar justicia y resolver los conflictos pacíficamente. A la vez, esto exacerba el problema de la inestabilidad política, por la que África goza de una merecida mala reputación.

La autonomización limitada, que en sí misma es producto del proceso del capital en África, alimenta en forma reversible las contradicciones del capital, inhibiendo el desarrollo del capitalismo. La formación socioeconómica capitalista requiere de una fuerza autónoma que se encargue de las contradicciones de la reproducción ampliada. Por ejemplo, si los capitalistas actúan a la manera capitalista, es decir, se preocupen de la valorización, algunas de las condiciones que sustentan al capitalismo no pueden existir de ningún modo. También tenemos las contradicciones entre los capitales particulares, entre las fracciones del capital, entre capitales particulares y el capital social. *En ausencia de una fuerza autónoma que medie entre estas contradicciones en África, el desarrollo del capitalismo ha sido retrasado y distorsionado, y abundan la confusión, el conflicto y la inestabilidad política.*

Todos estos factores tienen implicaciones ulteriores en las formaciones sociales del África poscolonial. Una de éstas es la inestabilidad política ya mencionada. Pero he reservado el resto de este trabajo para una breve mención de las implicaciones que tienen sobre el desarrollo económico las características específicas del proceso de capital y de la formación del Estado en África. En primer lugar, destaca la primacía de la política sobre la producción; esto se asocia con lo que ya antes hemos caracterizado como la naturaleza hobbesiana de la competencia política, lo que le ha dado un gran valor a la adquisición de poder, particularmente de poder político. Al tener el poder tanto valor, se utilizan los medios más extremos para conseguirlo y retenerlo. Los medios extremos incrementan la ansiedad política, la inseguridad y el valor del poder. Al igual que los hombres prepolíticos de Hobbes, las facciones de la clase dirigente en África están tan inmersas en la lucha por sobrevivir, que su esfuerzo productivo se ha limitado muchísimo. A esto hay que añadir una cuestión ya mencionada: la raquítica base económica de la burguesía africana, que ha tratado de mejorar apoyándose en sus influencias políticas. Para esta burguesía, el poder político se ha vuelto esencialmente, si no el medio de producción, sí el

medio de apropiación. *Al realizar la apropiación a través de la política y no a través de la producción capitalista, la burguesía africana está entorpeciendo el papel histórico del capitalismo en el desarrollo de las fuerzas productivas.*

Podemos llevar esta cuestión aún más adelante. La preocupación por atrapar y retener el poder político y el uso de éste para la apropiación mantiene la división internacional del trabajo, lo que deja muy pocas esperanzas de que África supere el subdesarrollo. La burguesía africana ha cumplido ampliamente el papel especializado de preservar las condiciones políticas para la acumulación, mientras el capital metropolitano atiende los aspectos técnicos de la producción. Esta división del trabajo y su interdependencia correlativa imponen restricciones considerables a la habilidad e incluso a la voluntad de la burguesía africana para liberar a las economías de África de los vínculos de explotación con las economías metropolitanas. A la luz de esta realidad pueden comprenderse mejor las ambigüedades y las contradicciones del nacionalismo económico del capital interno, según se reflejan en ejemplos como el de la búsqueda de la africanización.

Para resumir, en las formaciones poscoloniales de África un capitalismo distorsionado y atrofiado, lleno de rasgos de la acumulación primitiva, ha inhibido la autonomización de la dominación de clase; esto es, el proceso de formación del Estado. De momento, no sabemos a ciencia cierta si lo que estamos atestiguando en África es todavía un proceso de formación del Estado o si se trata de una nueva realidad compleja ya completamente formada. Lo que sí queda claro es que el peculiar proceso del capital en África poscolonial es esencial para comprender mucho de lo que está sucediendo en el África contemporánea. En particular, la autonomización limitada de la dominación de clase, derivada de este proceso, subyace a la estructura del conflicto político, del problema de la inestabilidad política en África y del desarrollo tardío de las fuerzas productivas.

Traducción: *Lilia Granillo Vázquez*

Bibliografía

Ake, C., *Revolutionary Pressures in Africa*, Londres, Zed Press, 1978.

_____, *A Political Economy of Africa*, Londres, Longman, 1981.

_____, *The State and Its Material Determination*, De próxima publicación.

Alavi, H., "The State in Post-Colonial Societies", *New Left Review* 74, julio-agosto, 1972.

Althusser, L. y E. Bauber, *Reading Capital*, Londres, New Left Books, 1972.
Anderson, P., *Lineages of the Absolutist State*, Londres, New Left Books, 1972.
Barker, E., *Principles of Social and Political Theory*, Oxford, Clarendon Press, 1951.
Bosanquet, B., *The Philosophical Theory of the State*, Londres, Macmillan, 1958.
Cohen, G., *Karl Marx's Theory of History: A Defense*, Oxford, Clarendon Press, 1978.
Dobb, M., *Studies in the Development of Capitalism*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1963.
Dupre, G. y P. Rey, "Reflections on the Pertinence of a Theory of the History of Exchance", *Economy and Society*, vol. 2, núm. 2, 1973.
Durkheim, E., *The Division of Labour in Society*, Nueva York, Free Press, 1964.
Eisenstadt, S., "Comparative Analysis of State Formation in Historical Contexts", *International Social Science Journal*, vol. XXII, núm. 4, 1980.
Engels, F., *The Origin of the Family, Private Property and the State*, en Engels, F., K. Marx, *Selected Works*, 3 vols., Moscú, Progress Press, 1970.
Flatow, S. y F. Huisken, "Zum Problem der Ableitun des burgerlichen States", *Problems des Klassenkamptes* 7, 1973.
Gierke, *Natural Law and the Theory of Society, 1500 to 1800*, Boston, Bacon Press, 1957.
Gold, L. y W., "Recent Developments in Marxist Theories of the Capitalist State", *Monthly Review*, vol. 27, núms. 5 y 6, 1975.
Hegel, G. *Philosophy of Right*, trad. de T. M. Knox, Oxford, Clarendon Press, 1942.
_____, *The Phenomenology of the Mind*, Londres, Allen and Unwin, 1966.
Hill, C., "The Transition from Feudalism to Capitalism", *Science and Society*, vol. XVII, núm. 4, otoño de 1953, pp. 340-348.
Hindes, B. y P. Hirst, *Pre-capitalist Modes of Production*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1975.
Hobhouse, L., *The Metaphysical Theory of the State*, Londres, George Allen and Unwin, 1978.
Holloway, J. y S. Picciotto, *State and Capital: A Marxist Debate*, Londres, Edward Arnold, 1978.
Kaplinsky, R., "Capitalist Accumulation in the Periphery: The Kenyan Case re-examined", *Review of African Political Economy* 17, 1980.
Krader, L., *Formation of the State*, New Jersey, Prentice-Hall, 1968.
Lenin, V., *The Development of Capitalism in Russia*, Moscú, Progress Publishers, 1974.
Leys, C., "The 'Overdeveloped' Post-Colonial State: A Revaluation", *Review of African Political Economy* 5, enero-abril, 1976.
_____, *Underdevelopment in Kenya: The Political Economy of Neocolonialism*, Londres, Heinemann, 1975.
Lowie, R., *The Origin of the State*, Nueva York, Russell & Russell, 1961.
Luxembourg, R., *The Accumulation of Capital*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1951.

Mamdani, "Politics and Class Formation in Uganda", *Monthly Review Press*, Nueva York, 1976.
Marx, K., *Capital*, 3 vols, Moscú, Progress Publishers, 1954.
_____, *Contributions to the Critique of Hegel's Philosophy of Law*, en Engels, F. y Marx K., *Collected Works*, Nueva York, International Publishers, 1975, *Economic and Philosophic Manuscripts of 1844*, en Engels y Marx, *op. cit.*
_____, *Grundrisse*, trad. y prólogo de Martin Nicolaus, Londres, New Left Books, 1973.
_____, *A Contribution to the Critique of Political Economy*, Moscú, Progress Publishers, 1970.
_____, *Pre-Capitalist Economic Formations*, introd. de E. Hobsbawm, Nueva York, International Publishers, 1965.
Meillassoux, C., "From Reproduction to Production", *Economy and Society*, vol. I, núm. 1, 1972.
Milliband, R., *The State in Capitalist Society*, Londres, Weindenfeld and Nicolson, 1969.
Morgan, L., *Ancient Society (1877)*, Nueva York, Meridian Books, 1967.
Murray, R., "Second Thoughts on Ghana", *New Left Review* 42, marzo-abril, 1967.
Nabudare, D., "Imperialism, State, Class and Race", *Utafiti*, Dar Es-Salam, vol. II, núm. 1, 1977.
O'Entreves, A., *The Notion of the State*, Oxford, Clarendon Press, 1967.
Parsons, T., *The Social System*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1951.
Pashukanis, E., "General Theory of Law and Marxism", en V. I. Lenin *et al.*, *Soviet Legal Philosophy*, trad. de H. W. Babb, introd. de J. Hazard, Harvard University Press, 1966.
Poulantzas, N., "Research Note on the State and Society", *International Social Science Journal*, vol. XXII, núm. 4, 1980.
Reichelt, H., "Some Comments on Flatow and Huisken's Essay: 'On the Problem of the Derivation of the Bourgeois State' ", en J. Holloway y S. Picciotto, *State and Capital*, 1978.
Rey, P., *Colonialism, Neo-Colonialism of Transition and Capitalism*, París, Maspero, 1971.
Rousseau, J. J., *A Discourse on the Origin of Inequality Among Men* y *The Social Contract*, en G. O. H. (comp.), J. J. Rousseau, *The Social Contract and Discourses*, Londres, Dent, 1961.
Sahlins, M., "Sobre la sociología del cambio primitivo", en *The Relevance of Models for Social Anthropology*, ASA Monographs, Nueva York, Praeger, 1965.
Said, S., "The Tanzanian State: A Critique", *Monthly Review*, Nueva York, vol. 28, enero, 1977.
Saul, J., "The State in Post-Colonial Societies: Tanzania", *The Socialist Register*, Londres, 1974.
_____, "The Unsteady State: Uganda, Obote and General Amin", *Review of African Political Economy*, Londres, núm. 5, enero-abril, 1976.
Science and Society: The Transition from Feudalism to Capitalism, 1954.

Schumpeter, J., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, Allen and Unwin, 1943.
Shivji, I., "The State in the Dominated Social Formations of Africa: Some Theoretical Issues", *International Social Science Journal*, vol. XXXII, núm. 4, 1980.
Smith, A., *The Wealth of Nations*, comp. e introd. de E. Cannan. Nueva York, The Modern Library, s/f.
Swainson, N., *The Development of Corporate Capitalism in Kenya, 1918-1977*, Londres, Heinemann, 1980.
Tandon, Y., "Whose Capital and Whose State?". University of Dar Es-Salam, mimeo., marzo, 1977.
Terray, E., *Marxism and "Primitive" Societies*, Nueva York, Monthly Review Press, 1972.
Therborn, G., *Science, Class and Society*, Londres, New Left Books, 1976.
Tilly, C. (comp.), *The Formation of National States in Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975.
Timpanaro, S., *On Materialism*, trad. de L. Gamer, Londres, New Left Books, 1975.

2. ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CONSECUENCIAS PRÁCTICAS EN ÁFRICA

Jeggan C. Senghor

Introducción

En el Tercer Mundo, la búsqueda del desarrollo ha estado rodeada de una serie de discusiones académicas sobre la naturaleza de éste y se han producido recetas e indicado vías para alcanzarlo. Debido al papel en las sociedades occidentales conferido a la administración pública en el proceso de industrialización y a los vínculos históricos entre estas sociedades con gran parte del Tercer Mundo, se esperaba que el interés de los intelectuales se enfocaría en relacionar la administración pública con el contexto del desarrollo en el Tercer Mundo. El "desarrollo" debía tener un componente "administrativo"; en los últimos 30 años, los trabajos teóricos respecto a su carácter, su papel y sus relaciones con otras variables sistémicas han llegado a constituir un cuerpo de pensamiento denominado "administración para el desarrollo". Éste se fundamenta en ciertos supuestos sobre lo que son el atraso y el progreso, con gran influencia en la concepción de los problemas del desarrollo en África y el Tercer Mundo. Va, sin embargo, mucho más allá: influyó también en la distribución del poder entre los diferentes grupos de la sociedad; pesó asimismo sobre el tipo de estructuras y procesos para la formulación y ejecución de las políticas e influyó sobre su contenido, y produjo resultados que acentuaron la dependencia e intensificaron los vínculos con el sistema capitalista mundial. De esta manera, la administración para el desarrollo continúa teniendo importantes consecuencias prácticas en la estructuración de las sociedades de los países subdesarrollados y, todavía más impor-

tante, en su capacidad para erradicar la pobreza y la miseria de las grandes mayorías.

Frente a una síntesis de la discusión y análisis de los fundamentos teóricos de la administración para el desarrollo, este trabajo analiza algunas de sus implicaciones manifiestas para la sociedad africana. El ensayo no pretende ser exhaustivo, en términos de los problemas abordados ni en la cantidad de ejemplos citados. Sus conclusiones e interpretaciones generales sirven de guía para un estudio más incisivo de las experiencias particulares. En general, el propósito inmediato es contribuir a la búsqueda —de hecho apenas iniciada— de modelos alternativos de administración pública para promover en África un desarrollo socioeconómico basado en las masas. De esta manera, nuestro punto de partida es el rechazo de los enfoques dominantes que abordan el estudio de la administración en África, justificado por su impacto negativo en la práctica.

Aspectos fundamentales de la teoría de la administración para el desarrollo

El punto de partida en toda discusión sobre la administración para el desarrollo estriba en destacar su contexto. La administración para el desarrollo se refiere a los instrumentos por medio de los cuales los países subdesarrollados han de alcanzar niveles de desarrollo. George Najjar lo expresa de la siguiente manera:

> La principal tarea de la administración para el desarrollo ha sido el estudio de patrones administrativos y del comportamiento de las sociedades atrapadas en medio de la transición de la vida campesina, rural, hacia formas urbanas, industriales y más avanzadas; y el diseño de una serie de lineamientos potencialmente útiles para facilitar ese proceso de transición.[1]

Por lo tanto, la administración para el desarrollo no puede divorciarse de la teoría del desarrollo. En términos generales, el sentido común ha visualizado el "desarrollo" como un proceso de crecimiento económico y de modernización. Tal como lo resume un importante

[1] George Najjar, "Development Administration and the 'New Public Administration': A convergence of Perspectives?", en *Public Administration Review* (*PAR*), vol. 34, núm. 6, p. 584.

autor de la administración para el desarrollo, las principales proposiciones derivadas son las siguientes:[2]

1. La modernización es resultado de una necesidad histórica. El crecimiento económico se da a través de una secuencia determinista de etapas. Todas las sociedades están destinadas a participar de esta beneficiosa evolución, si bien ésta puede acelerarse con políticas apropiadas.

2. El desarrollo se puede facilitar mediante la transferencia de tecnologías y recursos de los países avanzados a los subdesarrollados. El capital importado acelera el crecimiento en tanto que la tecnología incrementa la eficiencia y facilita la modernización.

3. El Estado es una institución benévola y es el principal instrumento del desarrollo.

4. El desarrollo equilibrado requiere del dominio de la ciencia moderna y del control de las palancas de la política pública. Las decisiones relacionadas con el desarrollo deben estar en manos de planificadores benévolos y tecnócratas, protegidos por dirigentes políticos educados y modernizadores.

5. La burocracia es el vehículo fundamental y paradigma de la administración moderna. Cuando sus miembros tienen la formación adecuada y están equipados con la tecnología apropiada, pueden ser instrumento efectivo y confiable de las élites modernizantes.

6. El público sensible y especialmente los líderes de los países en vías de desarrollo, ansiosos por lograr el crecimiento y la modernización, sacrificarán otros valores para obtener estas metas, y recibirán con beneplácito las contribuciones materiales y el tutelaje intelectual de los occidentales.

7. La transformación del atraso en progreso será rápida y sus beneficios se compartirán ampliamente. Como el crecimiento económico genera un pleno empleo e incrementa la productividad, no es necesario preocuparse por la distribución.

8. El desarrollo traerá consigo un acrecentado bienestar así como la preocupación por una democracia política, pero ambos dependen del mantenimiento de una estabilidad política. Como una participación democrática prematura podría desbordar y desestabilizar las frágiles instituciones políticas, no deberá insistirse en ella durante el periodo de transición.

Estas proposiciones sobre el "desarrollo" han servido como puntos de referencia para describir las situaciones existentes en los siste-

[2] Milton Easman, "Development Assistance in Public Administration: Requiem or Renewal", *PAR*, vol. 40, núm. 5, p. 426.

mas de administración pública de los países en desarrollo, y han dado cuenta de sus defectos y ofrecido recetas. Como se verá en este trabajo, tanto las perspectivas conceptuales como sus consecuencias prácticas están estrechamente unidas. Esto se traduce, a fin de cuentas, en que la administración para el desarrollo y la teoría convencional sobre éste contribuyen a mantener a las naciones de la periferia encerradas en un círculo de dependencia y pobreza.

Aunque existe una variedad de tendencias en la bibliografía sobre la administración del desarrollo, y a pesar de las críticas y revisiones, persisten algunos temas, supuestos y preocupaciones comunes. La experiencia de planificación y operación de diversas agencias para el desarrollo fomentó el esfuerzo por conceptualizar las particularidades de la administración pública en los países en vías de desarrollo. Así, la administración para el desarrollo pone el acento en los métodos de las organizaciones gubernamentales para lograr metas de desarrollo y "explora el proceso de establecimiento de instituciones administrativas y de capacidades en los países menos desarrollados, y el uso de instrumentos administrativos adecuados para facilitar el desarrollo social y económico. . . proceso por el cual los cambios de actitudes y de comportamiento necesarios para modernizar. . . la vida nacional, pueden ser promovidos y orientados por la vía administrativa".[3] Es decir, que debe administrarse la inducción al desarrollo. La capacidad gubernamental debe ampliarse para que apoye los "esfuerzos organizados para realizar los programas o proyectos formulados por aquellas personas comprometidas con los objetivos del desarrollo".[4]

De esto se deduce que la administración para el desarrollo se enfoca fundamentalmente en los objetivos y metas de la política gubernamental, la cual abarca más que las responsabilidades tradicionales de mantener la ley y el orden, de cobrar los impuestos y administrar, y proveer los servicios mínimos. Además, se concentra en movilizar los recursos nacionales para ponerlos a disposición de las múltiples necesidades del desarrollo.

En la base del pensamiento de la administración para el desarrollo existe la premisa de que la formación del Estado implica, en parte, el logro y mantenimiento de la legitimidad.[5] Los sistemas administrati-

[3] Esman y J. Montgomery, "Systems approaches to technical cooperation: the role of development administration", *PAR*, vol. 29, septiembre-octubre, 1969, p. 514.

[4] Fred Riggs, "The Context of Development Administration" en Fred Riggs ed., *Frontiers of Development Administration*, Durham, North Carolina, Duke University Press, 1971, p. 73.

[5] Véase W. B. Eimicke, *Public Administration in a Democratic Context: Theory and Practice*, Sage Professional Papers, núm. 63-16, vol. 2, p. 12.

vos son parte de los mecanismos para perpetuar la legitimidad mediante la aplicación de las reglas del juego. Esto significa protagonizar un papel principal en pos de valores abstractos como la justicia y la igualdad, y de metas más concretas como mejorar el bienestar de la población. En otras palabras, el sistema administrativo tiene un papel activo: es un agente del Estado que lleva a cabo metas predeterminadas y produce resultados concretos, en este sentido, la administración para el desarrollo se orienta hacia la acción; es práctica, intencionada y tiene un campo determinado. Tal como lo entiende Loveman: "La acción instrumental intencional por parte de los funcionarios de un Estado-nación, es decir los administradores, podría inducir al desarrollo y, aún más, el grado en que las sociedades pueden cambiar su medio ambiente, a través de una acción política y administrativa, es una medida del punto alcanzado por el desarrollo".[6] La administración para el desarrollo siempre es un arte relacionado con la manera como las metas del desarrollo se pueden formular y llevar a cabo con certeza y eficacia. Con esto en mente, William Siffin, otro prolífico estudioso de la administración para el desarrollo, presentó su listado para enfocar los esfuerzos en la definición de los problemas.[7]

La administración para el desarrollo es una rama de una disciplina matriz, la administración pública. Algunos estudiosos han puesto en duda la existencia de una distinción verdadera entre ambas.[8] Se sostiene que las preocupaciones básicas son las mismas, por ejemplo, aumentar la capacidad administrativa y las posibilidades de los organismos públicos. Los teóricos de la administración para el desarrollo, aun cuando admiten que existen áreas en que se superponen ambas disciplinas, también señalan las particularidades de su campo teórico. Se hace notar, por ejemplo, que si bien ambas disciplinas se interesan en mejorar el sistema, la administración pública recurre para ello a un desempeño más racional y óptimo; el acento está en la ejecución más que en la formulación de políticas, debido a que las metas no se someten a mayor juicio.[9] Este énfasis se nutre de la eficiencia y la economía; a su vez, son necesarias destrezas adecuadas, empleadas con

[6] B. Loveman, "The Comparative Administration Group, Development Administration and Anti-development", *PAR*, vol. 36, núm. 6, p. 617.

[7] W. Siffin, "Development Administration as a strategic perspective", en United Nations, *Interregional Seminar in Major Administrative Reforms*, vol. III, ST/TAO/M/62/Add. 2, p. 160.

[8] Por ejemplo, B. Schaffer, "The Deadlock in Development Administration", en Colin Leys, *Politics and Change in Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969, pp. 181 ss.

[9] Siffin, *op. cit.*, pp. 152 ss.

neutralidad —como la neutralidad, capacidad, ahorro y eficiencia—, que aseguran el aislamiento de los órganos administrativos de las presiones públicas y políticas. Por otro lado, la administración para el desarrollo, a la vez que se preocupa de resolver los problemas, confiere una importancia mayor a su definición, a la formulación de las políticas, y a la selección entre las metas de los programas alternativos.[10] Por tal motivo, se deben establecer los sistemas de acción y los métodos para hacerlos funcionar. Esto también es una tarea de la administración para el desarrollo.

Se han hecho varias observaciones más sobre sus diferencias. Primero, que la administración pública es formal debido a que presta mucha más atención a las instituciones, a la distribución organizativa, y a los procedimientos para la toma de decisiones, que al contenido y los resultados de esas decisiones.[11] En cambio, la administración para el desarrollo tiene que ver con ambos factores. Segundo, para escritores como Bernard Schaffer,[12] la administración pública se caracteriza por poseer una clara definición de la función administrativa, un programa de acción bien articulado para el cambio organizativo y confianza en el poder de los principios administrativos que defiende. Más aún, las virtudes de la administración pública como disciplina se basan en el hecho de que "existían muchos elementos susceptibles de utilizarse —como método de diagnóstico— y mucho para experimentar. . . por lo tanto, abunda qué precisar, enseñar y aplicar".[13] Para Schaffer, la administración para el desarrollo no contempla muchos de estos factores, si bien hay un acuerdo básico en lo que es la administración.

Esta crítica, vista al revés, provee un terreno firme para una tercera observación, que la disciplina matriz ofrece modelos y estilos de administración irrelevantes para las exigencias de los países subdesarrollados. El modelo procede de Max Weber y las experiencias de las reformas administrativas en Occidente en las postrimerías del siglo XIX. El estilo burocrático es "experto, universalista, profesional, calculador, despersonalizado, desapasionado y rutinario".[14] Algunas pautas jerárquicas y reglas formalizadas son inherentes al estilo burocrático: "El énfasis se hace más sobre la repetición y la reiteración que en la innovación. . . La preocupación primordial no es el producto

[10] *Loc. cit.*
[11] Sobre esto, véase Loveman, *op. cit.*, p. 215.
[12] B. Schaffer, *ibid.*
[13] *Ibid.*, p. 181.
[14] *Ibid.*, p. 190.

sino el valor de la certeza. La certeza requiere del control".[15] Esto contribuye a la estabilidad y a la confiabilidad. Es instrumental, aunque no tanto como la realización de los programas. Schaffer y Merton, entre otros, han señalado que para los propósitos del desarrollo, este estilo de administración tiene un costo increíble: se adapta y no innova; sacrifica las necesidades individuales a las de organización; sus medidas de control tienen consecuencias disfuncionales imprevistas; burocratiza la personalidad; los medios y los procedimientos se institucionalizan y los objetivos se descolocan".[16] Los países subdesarrollados no pueden permitirse este estilo burocrático; su situación es la de una infeliz paradoja que Schaffer define como una condición en la que: "Existen necesidades anormalmente grandes. . . precisamente donde hay muy pocos recursos y obstáculos muy graves para poder satisfacerlas".[17]

También se ha afirmado que la administración para el desarrollo es más integrada y multidisciplinaria metodológicamente. Por último, se dice que requiere de sus estudiosos un nivel más alto de sensibilidad respecto al amplio espectro de la dinámica social y de las dimensiones normativas de la administración. En cuanto a esto, la administración para el desarrollo tiene mucha afinidad con lo que se ha denominado "la nueva administración pública".[18]

La administración para el desarrollo también tiene una relación cercana con la administración comparada. En un primer nivel, esto se puede ejemplificar con el hecho de que los autores más productivos sobre esta materia también constituyen la espina dorsal del Comparative Administration Group (CAG, Grupo de Administración Comparada) de la Sociedad Americana para la Administración Pública. El CAG reaccionó principalmente frente a los conocimientos establecidos sobre la administración pública y los intentos por transferir hacia lugares subdesarrollados los principios surgidos de la experiencia de Estados Unidos en las organizaciones del sector público y privado. Fred Riggs señaló que los miembros del CAG estaban "muy interesados en revisar estas doctrinas (aceptadas de la administración) sobre la base de una mejor comprensión de las fuerzas que afectan el comportamiento administrativo de estos países (del Tercer Mundo)".[19] Como

[15] *Loc. cit.*

[16] Para otros aspectos y sobre las nociones de Schaffer sobre la compartimentalización y el administrador burocrático, véase *ibid.*, pp. 192-199.

[17] *Ibid.*, p. 184.

[18] Véase Najjar, *op. cit.*, pp. 584-585.

[19] Riggs, *Frontiers. . .* "Introduction", *op. cit.*, p. 5.

la experiencia práctica había demostrado que los principios de la administración pública estadunidense eran inaplicables debido a las condiciones prevalecientes en las sociedades subdesarrolladas, se consideró necesario comprender estas condiciones para adecuar esos principios. La "administración comparada" constituyó la base para poner de manifiesto las peculiaridades de la administración en diferentes casos. La administración para el desarrollo fue producto de los esfuerzos realizados para entenderlos, explicarlos y manejarlos. Los análisis comparativos han demostrado, por ejemplo, la importancia del medio ambiente en su sentido amplio, en los fenómenos administrativos, y en las relaciones existentes entre las diferentes instituciones dentro del conjunto del sistema administrativo. Asimismo, han sido útiles para "poner a prueba" hipótesis simplistas acerca de realidades administrativas complejas. Estudios a nivel nacional también han tratado asuntos como las correlaciones entre los indicadores del sistema y el desempeño de la administración, como base para hipótesis más sutiles. Los métodos de encuesta utilizados en los estudios de casos comparativos han estado relacionados fundamentalmente con la influencia de las características (actitudes, valores) de los individuos o de las categorías sociales sobre el comportamiento administrativo. Particularmente, en la administración para el desarrollo, las teorías de "asociación previa" han despertado gran interés.[20]

En este contexto, los contenidos de la administración para el desarrollo son predecibles. Primero, la singular importancia especial del medio ambiente (ecología) como variable determinante de la naturaleza y el carácter de los sistemas administrativos. Desde luego, los trabajos de Fred Riggs al respecto son muy conocidos.[21] La mayoría de los autores han adoptado esto como punto de partida. Segundo, el desarrollo institucional a través de la "creación de instituciones", el "desarrollo administrativo" y el "diseño de organizaciones".[22] Tercero,

[20] Véase P. Cleaves, *Burocratic Politics and Administration in Chile*, Berkeley; University of California Press, 1974, p. 3. En general, el argumento es que el desarrollo administrativo depende de las influencias de la socialización las que transforman las actitudes "tradicionales" en "modernas". Se enfoca generalmente en las élites o en otras categorías sociales.

[21] Entre otros numerosos escritos véase: *The Ecology of Public Administration*, Nueva Delhi, Asia Publishing House, 1961; *Administration in Developing Countries*, Boston, 1964; "Agraria and Industria", en W. Siffin (comp.), *Toward the Comparative Study of Public Administration*, Bloomington, 1957.

[22] Todos los autores sobre la administración para el desarrollo tratan uno o varios de estos temas. Inicialmente, éstos eran menos actuales que los relacionados con la administración de personal.

el mejoramiento de la calidad y cantidad de los recursos humanos, los sistemas de valores y el comportamiento del personal, a través de programas educativos y de capacitación.[23] Cuarto, la redefinición de las funciones y la redistribución de los poderes, a través de la delegación, descentralización, desconcentración, coordinación y organización de las comunicaciones, etcétera. La reformulación de los procesos en la administración de personal, la administración financiera, el archivo y manejo de los insumos, etcétera. Quinto, la reestructuración de las relaciones, la dicotomía entre política y administración, en sus dimensiones interna y externa, constituyen temas a menudo discutidos.[24]

El movimiento de la administración para el desarrollo

Merced a las orientaciones y al contenido de la administración para el desarrollo, tal como fueron esbozados en las páginas anteriores, era lógico que los sistemas de administración pública en los países subdesarrollados se vieran como territorio virgen, apto para la acción directa por parte de agentes externos. La administración para el desarrollo surgió en un momento cuando aceptar la ayuda externa como motor de la modernización era artículo de fe. Los principios y la práctica de la administración pública fueron exportados de Estados Unidos —así como de otros países occidentales, en menor medida— a países con raíces administrativas procedentes de Francia e Inglaterra. Lo que Siffin llama "la transferencia internacional de la administración pública" constituyó un gran negocio,[25] proliferaron los programas de asistencia técnica en la administración para el desarrollo; en este campo, el financiamiento del gobierno de Estados Unidos fue, de 1955 a 1963, de 187 millones de dólares; 57 países recibieron esta ayuda; en 1967 solamente fue de 18 millones y en 1970 de 11.4 millones de dólares.[26]

Las motivaciones implícitas de esta asistencia técnica para la administración para el desarrollo eran claras: estar al servicio de la política exterior de los países occidentales (particularmente de Estados Unidos). Al respecto, Lapalombara es demasiado ingenuo al afirmar: "el punto es que debiera haber un esfuerzo mucho más abierto y consciente para exportar no sólo el conocimiento técnico norteamericano,

[23] Véase, por ejemplo, Esman y Montgomery, *op. cit.*, pp. 508-509.
[24] Véase Schaffer, "Deadlock. . .", *op. cit.*, pp. 187-188.
[25] W. Siffin, "Two Decades of Public Administration in Developing Countries" en *PAR*, núm. 1, enero-febrero, 1976, p. 66.
[26] *Loc. cit.*

sino también nuestra ideología política, facsímil razonable de nuestras instituciones y de nuestras prácticas políticas".[27]

La exportación de técnicas tuvo tres modalidades: primera, se realizaron proyectos locales de administración para el desarrollo, dirigidos por expertos y consejeros occidentales; como lo expone David Brown, las estrategias adoptadas en estos proyectos incluían una cabeza de puente, una élite de poder, un efecto multiplicador, creación de instituciones y de bases, integración de programas y adecuación cultural. Las aproximaciones tácticas y los métodos utilizados variaban de acuerdo con la situación particular de cada país y con la estrategia adoptada: persuación y venta, asesoría, capacitación, demostración, utilización de terceras partes, acción directa y utilización de influencias.[28] Muchos teóricos de la administración para el desarrollo participaron activamente en estos proyectos, en forma individual o a través de las instituciones a las que pertenecían. Éstos les daban la oportunidad de someter a prueba sus ideas.

Segunda, los proyectos de asistencia técnica incluían invariablemente componentes que implicaban la instalación de instituciones de capacitación para la administración pública. Como señala un autor:

> La administración efectiva solamente es posible cuando opera con técnicas de capacitación y cuando existe conciencia de que ésta es más importante que las órdenes y las directrices, las advertencias y las amenazas o acciones disciplinarias, o incluso que el establecimiento de procedimientos sistemáticos.[29]

A mediados de los años 60, la USAID y otras fundaciones apoyaron el establecimiento de 70 instituciones de capacitación en administración pública en países subdesarrollados. Nuevamente, los criterios para la selección de personal, la teoría de la capacitación, los materiales y las metodologías eran totalmente importados. Tercero, la capacitación de profesionales de alto nivel y de sus sucesores potenciales en instituciones occidentales. Las becas, generosamente concedidas, atrajeron a toda una generación de estudiantes de países subdesarrollados hacia la educación en universidades e institutos especializados en ad-

[27] J. Lapalombara, "Bureaucracy and Political Development", en Lapalombara, *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, p. 60.

[28] David S. Brown, "Strategies and Tactics of Public Administration Technical Assistance, 1945-1963", en Montgomery y Siffin, ed. *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, Nueva York, McMillan and Co., 1966, pp. 190-207.

[29] B. Schaffer (comp.), *Administrative Training and Development*, Nueva York, 1974, p. 387.

ministración, posteriormente reclutados en organizaciones públicas o privadas.

Los vínculos institucionales de la asistencia técnica para la capacitación produjeron dos sistemas: una red nacional de alto nivel y otra internacional, para el servicio público. Se crearon los nexos entre ambas redes, tanto en lo individual como en lo ideológico.[30]

Para respaldar la aplicación de estas modalidades se enriqueció el acervo bibliográfico sobre administración comparada y del desarrollo. En Estados Unidos, el CAG, rico en financiamiento, organizó impresionantes seminarios de verano y patrocinó publicaciones como el *Journal of Comparative Administration* y las series de Duke University Press sobre administración comparada. Los artículos sobre administración comparada y del desarrollo adquirieron rápida popularidad en periódicos profesionales, así como las conferencias y los talleres de trabajo en las reuniones de profesionales. Creció el prestigio de los cursos sobre estas áreas en los planes de estudio de las universidades, y el número de tesis y disertaciones sobre el tema aumentó considerablemente.

En todas estas actividades colaboraron las organizaciones internacionales. En 1963, bajo dirección de occidentales o de personal capacitado en Occidente, se aceleró el Programa de Administración Pública de las Naciones Unidas. La mayoría de su personal para proyectos de asistencia técnica, de los materiales de entrenamiento suministrados y de las personas asignadas en los institutos de entrenamiento, procedían de o estaban en Occidente, sobre todo de EUA. Sus publicaciones, a partir del *Handbook on Public Administration* de 1961, alimentaban las ideas defendidas en los trabajos occidentales sobre administración pública y del desarrollo.

Las maniobras imperialistas de estos esfuerzos organizados para moldear los sistemas de administración pública de los países subdesarrollados, en el marco de pensamiento de la administración para el desarrollo, eran obvias. Peter Savage nos da una clave cuando dice:

> Sabemos mucho sobre sus intenciones: producir conocimiento, básico y aplicado, con utilidad social. La utilidad potencial de ese conocimiento se definió de acuerdo a alguna noción de "desarrollo", democracia, y de

[30] Schaffer, "Administrative Legacies and Links in the Post-colonial State: Preparation, Training and Administrative Reform", *Development and Change*, vol. 9, 1979.

Es excelente el tratamiento de Schaffer a los procesos de la preparación administrativa, su resultado en la capacitación institucional y la creación de lazos entre ellos.

la buena vida que otros países —aparte del nuestro— debieran obtener.[31]

Como se dijo antes, inicialmente la asistencia técnica de Estados Unidos para la administración pública se limitó sobre todo a la transferencia de conocimientos y a establecer institutos de capacitación. El énfasis recaía casi por completo en la administración financiera y de personal, en la organización y la administración. En esencia reflejaba lo limitado de la administración pública como disciplina, basada fundamentalmente en el pensamiento de Woodrow Wilson, Luther Gulick y F. W. Taylor. Milton Easman lo resume así:

> Un conjunto de técnicas políticamente neutras capaces de generar ahorro, eficiencia y efectividad para la aplicación de políticas y programas sancionados por una dirección política responsable. No se dirigía a los polémicos problemas de la política o políticas adoptadas, sino a hacer más eficientes los procesos para poder ejecutarlas. Como aparece en el esquema POSDCORB, la administración pública norteamericana era una ciencia tecnocrática aplicable universalmente a todas las culturas, regímenes, sectores del Estado y la economía, y comprometida en racionalizar las estructuras y procedimientos dentro de las estructuras e instituciones del Estado.[32]

A partir de entonces los programas incorporaron los cambios ocurridos en la disciplina de la administración pública. Esman y Montgomery señalan cuatro de ellos.[33] Primero, una concepción amplia de la esencia de la administración pública, incluyendo las políticas públicas y la introducción de nuevos valores —tales como la responsabilidad e igualdad de oportunidades— además de la eficiencia y el ahorro. Segundo, la aplicación de las ciencias sociales y del comportamiento a la administración, lo que condujo a una nueva percepción de la administración como sistema humano complejo. Tercero, la introducción de técnicas cuantitativas y analíticas. Cuarto, un mayor interés en la administración comparada, con énfasis en el papel de las diferencias existentes en los medios ambientes cultural y social.

En todo caso, en lo que respecta a los países receptores, las tendencias básicas —los valores como herramienta, estructurales, y las orientaciones contextuales— seguían inspiradas fundamentalmente en

[31] P. Savage, "Optimism and Pessimism in Comparative Administration", *PAR*, núm. 4, julio-agosto de 1976, p. 416.

[32] Easman, "Development Assistance. . .", *op. cit.*, p. 426.

[33] Esman y Montgomery, *op. cit.*, pp. 513-514.

el modelo weberiano legal/racional.[34] También hubo la tendencia a crear una sociedad pragmática y plural con un sistema político "generalmente predecible, consistente y cada vez más expansivo".[35] La confianza que tenían los teóricos de la administración para el desarrollo en estos principios era casi absoluta, pero resultaba muy difícil arraigarlos en los países receptores. La bibliografía de la administración para el desarrollo reconoció que el contexto de la administración era diferente, pero los proyectos de asistencia técnica incluyeron pocos intentos de descartar los viejos conocimientos profundamente interiorizados.[36] Por ejemplo, como suele señalarse, el modelo weberiano ignoraba los aspectos humanos de la administración,[37] no era adecuado en las condiciones prevalecientes en la administración pública de los países subdesarrollados, ni para entender los procesos clave de la formulación de políticas y de su ejecución, ni el traslape permanente entre política y administración. La adaptación hubiera sido mejor si se hubiera tomado en cuenta que Weber había presentado tres tipos ideales de organización, cada uno caracterizado por diferentes sistemas de autoridad. En Estados Unidos el modelo era muy criticado y perdió valor, pero continuaba inspirando muchos de los programas de asistencia técnica de la administración pública para el desarrollo, y era conveniente tanto para los donantes como para los receptores, debido a la confianza en la administración como instrumento y herramienta orientadora.[38]

Varios autores han señalado que a partir de mediados de los años sesenta hubo un cambio de enfoque en el destino de la administración pública en los países subdesarrollados, patente en la reducción del financiamiento gubernamental para los proyectos de asistencia técnica en esta área,[39] supuestamente debido a una convicción creciente de

[34] Véase Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, Talcott Parsons (comp.), Nueva York, McMillan, 1947.

[35] Siffin, "Two Decades. . .", *op. cit.*, p. 65.

[36] Esman y Montgomery sostienen, por ejemplo, que "la experiencia nacional americana de poner a disposición de mucha gente nuevas tecnologías y de organizar y administrar programas de gran escala bajo condiciones de incertidumbre tiene mucho que ofrecer a los países en vías de desarrollo a pesar de la falta de similitud en escala, disponibilidad de capital y recursos humanos, así como las preferencias culturales e institucionales". *Op. cit.*, p. 529.

[37] Sobre esto véase Alfred Diamant, "The Bureaucratic Model: Max Weber rejected, Rediscovered, Reformed", en Ferrel Heady y Sibil Stokes (comps.), *Papers in Comparative Administration*, Ann Arbor: Institute of Public Administration, University of Michigan, 1962.

[38] Para más información sobre este punto véase Siffin, "Two decades. . .", *op. cit.*

[39] *Ibid.*, p. 66.

que la clave para el desarrollo está en el crecimiento económico y no en la administración pública así como a los fracasos de las experiencias de los proyectos de administración pública. Esta observación superficial por lo menos no es aplicable a África. A pesar de los experimentos fallidos, particularmente en Asia, el saber convencional prevaleció y continuó practicándose en África. Z. Allen señala:

> Por lo tanto, la capacitación administrativa no ha desaparecido, aunque aparentemente haya dejado de crecer. El cambio más notable es el desplazamiento geográfico. Con excepción de Irán, los primeros proyectos se realizaron en Asia y América Latina, pero alrededor de 1967, una tercera parte de los recursos destinados a la capacitación administrativa se canalizaron hacia África (especialmente Nigeria y Kenia). Esto denota la expansión de las actividades de capacitación hacia las áreas que eran formalmente prerrogativas coloniales.[40]

Mermó el caudal de trabajos teóricos, y luego, con la experiencia africana se concentraron más en detalles. Cualquier periodo de poca actividad fue aprovechado por los programas multilaterales de asistencia técnica en administración pública y para el desarrollo, que experimentara un crecimiento sostenido. Además, como se multiplicaron las instituciones locales de capacitación e investigación, los delegados locales "capacitados" retomaron desde el punto donde se habían detenido los agentes extranjeros.

Se afirma que algunos de los componentes de los proyectos de asistencia técnica son neutrales. Siffin en particular declara que "los aspectos instrumentales de la administración se han transferido con mayor rapidez a través de las fronteras nacionales y culturales, especialmente las tecnologías presupuestales y financieras".[41] En este caso se establece un vínculo entre los aspectos administrativos y económicos de la asistencia para el desarrollo. En vez de que uno remplazara al otro, como algunos plantean, fue posible que un aspecto fundamental del paquete de la administración para el desarrollo se usara para penetrar en el meollo del área económica lo cual, en último análisis, determinó el destino de los países africanos. En la siguiente cita Siffin señala otros aspectos atractivos de estas tecnologías administrativas:

[40] Z. Allen, "The Foreign Support Element", en Schaffer, B., *Administrative Training and Development, op. cit.*, p. 86.

[41] Siffin, *op. cit.*, p. 66.

> Ofrecen un mayor orden y control, además de compatibilidad con un amplio espectro de tendencias políticas. Las tecnologías fiscales al servicio del público, a menudo son las más fuertes e influyentes del gobierno, responsables de manejar las finanzas. . . Las tecnologías se aprenden rápidamente, y cada paquete de tecnologías administrativas, digno de ese nombre, es una combinación coherente de procedimientos, normas y especificaciones organizacionales parciales. Las normas técnicas deben respetarse para que la tecnología funcione. Su contenido y su efecto se ligan estrechamente a sus resultados. En consecuencia, a veces es posible en un campo de acción tecnológica institucionalizar adaptaciones y comportamientos consistentes con los valores de racionalidad, efectividad y responsabilidad, incluso cuando existe una burocracia más grande que no está compenetrada mayormente de tales valores.[42]

Al respecto surgen varios problemas, desde el más amplio de todos, la importancia de estas tecnologías administrativas en los contextos del subdesarrollo y las posibles limitaciones de su aplicación, suficientemente tratado en la bibliografía sobre el tema. Otras dos observaciones son dignas de mención: primero, que al favorecer el orden y el control, las tecnologías administrativas promueven el mantenimiento del sistema y no su transformación, se esfuerzan por hacer avanzar y no por transformar los sistemas administrativos vigentes, legado del África colonial. Segundo, como veremos más adelante, esas tecnologías favorecen el surgimiento de tecnócratas administrativos con valores, normas y pautas de comportamiento que los califican para incorporarse a las alianzas gobernantes de las sociedades africanas. Hoy son sectores importantes de la clase burocrática.

Las implicaciones prácticas en África

La acción directa sobre la formación de los sistemas administrativos en África, según los principios de la administración para el desarrollo, ha redundado en la contracción de las posibilidades de lograr el "desarrollo", incluso según los esquemas de los teóricos de la administración del desarrollo, con la consecuencia más sobresaliente de haber afectado la distribución del poder entre los grupos de la sociedad. Pero antes de profundizar al respecto es importante señalar su impacto en los diferentes tipos de regímenes.

La administración para el desarrollo ha brindado el mejor apoyo teórico a los regímenes autoritarios e incluso totalitarios, para inducir

[42] *Ibid.*, pp. 66-67.

y administrar el cambio, merced a su orientación como disciplina y a los intereses de sus principales estudiosos. Según ellos, dada la naturaleza de las condiciones ecológicas de los países subdesarrollados, sus experiencias coloniales y, más importante aún, el rango y los alcances de las tareas del "desarrollo", era imperativo que existiera una "iniciativa sostenida por grupos relativamente pequeños, enérgicos y cohesivos" que tomaran bajo su responsabilidad la modernización.[43]

El cambio de enfoque acarreó también apoyo extra, por ejemplo, cómo desarrollar la capacidad de los sistemas administrativos como condición previa para crear el orden político, la estabilidad, la modernización y el crecimiento económico. El control se puso en segundo término, en favor de una mejor gestión, a través de mayor profesionalismo y autonomía de acción.[44]

La institución militar fue identificada como la más capacitada para enfrentar las necesidades existentes, a pesar de las protestas de algunos sectores de los sociólogos norteamericanos, respecto a la naturaleza revisionista de este punto de vista. Los militares representaban una "fuerza estabilizadora",[45] la única institución con la estructura y el cúmulo de capacidades necesarios para promover el desarrollo. Pero el hecho es que, en el mundo subdesarrollado, los militares no sólo no lograron el crecimiento económico, sino además fueron corruptos, represivos y terroristas. Cualquier logro económico estuvo acompañado de la intensificación de las desigualdades, del desempleo, de una mayor marginalidad de los pobres, de una alta concentración de la riqueza, y del crecimiento de una clase administrativa explotadora. La contradicción inherente era que los principales teóricos de la administración para el desarrollo compartían los valores democráticos liberales, cuya base es el gobierno constitucional. Para reconciliar este dilema Riggs, entre otros, adelantó la idea de un "sistema constitutivo" en el cual se ejercería el control político sobre la burocracia. Sin embargo, como señala Brian Loveman acertadamente, la eficacia de este sistema queda comprometida por la falsedad de cualquier dicotomía entre política y administración.[46]

[43] Esman, "The Politics of Development Administration", en Montgomery y Siffin, *Approaches to Development, op. cit.*, p. 72.

[44] *Véase, por ejemplo, Esman, "The CAG and the Study of Public Administration"*, en Riggs (comp.), *Frontiers, op. cit.*, p. 62.

[45] Existe abundancia de referencias. Un buen crítico es John P. Lovell, "Military Dominated Regimes and Political Development: A Critique of Revisionist Views", en *M. Palmer y L. Stern (comps.), Political Development in Changing Societies, Lexington*, Mass., Heath, Lexington, 1971, pp. 159-179.

[46] Loveman, *op. cit.*, p. 618. La idea de Riggs en "The structure of Government

En lo que se refiere a la distribución del poder, el efecto más importante de la teoría y la práctica de la administración para el desarrollo ha sido el surgimiento de una clase burocrática en las sociedades africanas. Obviamente, esto se inició en el periodo colonial, aunque el Estado y la ideología coloniales contuvieron su desarrollo. En el momento de la independencia, las condiciones objetivas heredadas eran la escasez de personal nativo en el servicio público, la falta de otros recursos administrativos, una infraestructura administrativa débil, y relaciones potencialmente explosivas entre burócratas y políticos. La forma que adoptaron los sistemas administrativos de la "independencia" dependió del enfoque adoptado. Hubo tres preferidos: primero, el fortalecimiento local o africanización; Schaffer estima que en 1958, aparte del personal norteamericano y de la ONU, de las universidades y las misiones, había cien mil servidores públicos europeos en África.[47] En Nigeria, al momento de la independencia en 1960, sólo 15% de los puestos de alto nivel existentes eran desempeñados por nigerianos, 0.7% por otros africanos occidentales, y 83% por europeos. Un año después, 74% de estos puestos eran ejercidos por nigerianos y algunos ministerios estaban completamente en manos nigerianas. En 1962, todos, con excepción de 1 o 2% de los puestos de los niveles superiores, estaban ocupados por nacionales.[48] En Zambia, en 1964, la composición del servicio público civil era la siguiente:[49]

Escala	*Europeos*	*Africanos*	*Otros*	*Total*
I	1 256	39	3	1 298
II	2 692	1 882	11	4 685
Total	3 948	1 021	14	5 883

En 1969, 76% del total de las instituciones de servicio público eran zambianas, y en 1971 habían aumentado a 83.7%. Por lo tanto,

---

and Administrative Reform", en Ralph Braibanti (comp.), *Politics and Administrative Development*, Durham, Duke University Press, 1969, p. 244. Recientemente, Riggs ha llegado a admitir que los programas de asistencia técnica en la administración para el desarrollo han contribuido a crear élites explotadoras. En un artículo reciente, él censuraba los continuos subsidios occidentales a las élites burocráticas a través de la asistencia técnica, porque esto no sólo conduce a deteriorar la administración, sino también a políticas irresponsables. Véase "The Ecology and Context of Public Administration: a Comparative Perspective", *PAR*, vol. 40, núm. 2, marzo-abril de 1980, p. 114.

[47] Schaffer, "Administrative Legacies. . .", *op. cit.*, p. 179.

[48] Chibuzo Ogbuagu, "The Nigerian Indigenization Policy: Nationalism or Pragmatism?", *African Affairs*, vol. 82, núm. 327, abril de 1983, pp. 244-245.

[49] Gatian Lungu, "Africanization and the Merit Principle in the Zambian Public Service", *Journal of Administration Overseas*, vol. XIX, núm. 2, abril de 1980, p. 97.

la africanización era considerada como una prioridad urgente.

El segundo enfoque, ante la crisis de mano de obra reforzó la capacitación institucionalizada que, de hecho, se convirtió en una panacea. En tercer lugar, se aplicó toda la gama de principios divulgados por los teóricos de la administración para el desarrollo.

La clase burocrática de hoy en día es resultado de estas primeras ideas y acciones, y es la que acciona la maquinaria del Estado. Su posición en las estructuras gubernamentales le permite determinar los métodos de operación, los propósitos de organización y el comportamiento.[50] Por lo tanto, es capaz de adquirir suficiente poder para promover sus metas y moldear las instituciones del Estado al servicio de sus intereses.

El ascenso de la clase burocrática ha sido señalado por diversos estudiosos, aunque difiera su caracterización. Issa Shivji para describirlo utiliza el término "burguesía burocrática".[51] Samir Amin, al utilizar el término "burguesía estatal", se refiere al sector burocrático burgués surgido cuando el Estado nacionalizó los sectores de la economía en manos de extranjeros.[52] Gilbert Mudenda identifica al sector burocrático como uno de los cinco sectores que constituyen la burguesía de Zambia.[53] Samoff piensa que el término "clase burocrática"[54] resulta más apropiado. Richard Sklar considera el término "burguesía burocrática", según Issa Shivji e Ian Clegg, insuficiente porque no ayuda a entender la verdadera naturaleza de la clase dominante, también compuesta por elementos empresariales y profesionales. No sostenemos —ni tampoco lo hacen Clegg o Shivji— que la clase burocrática sea el único elemento de la clase dominante; reconocemos, con Sklar el carácter mixto de lo que éste, en otro contexto, denomina "clase administradora".[55] La opinión común es que en las socieda-

[50] La posición de dominación en los gobiernos nigerianos civiles y militares ha sido descrita en A. Adebayo, "Policy Making in Nigerian Public Administration, 1960-1975", *Journal of Administration Overseas*, vol. XVIII, núm. 1, enero de 1979.

[51] Issa Shivji, *Class Struggles in Tanzania*, Nueva York, Monthly Review Press, 1976, parte 3.

[52] Samir Amin, *Accumulation on a World Scale*, Sussex, Harvester Press, 1974, vol. 1, pp. 374-375.

[53] Las otras son la burguesía imperial, la local aliada a la extranjera, la nacional y la pequeña burguesía. Véase Mudenda, "Class Formation and Class Struggle in Contemporary Zambia", en B. Magubane y Nzongola-Ntalaja (comps.), *Proletarianization and Class Struggle in Africa*, Contemporary Marxism Series, San Francisco: Synthesis Pubs., 1983.

[54] "Class, Class Conflict and the State in Africa", *Political Science Quarterly*, vol. 97, núm. 1, primavera de 1982, p. 125.

[55] Para Clegg véase *Workers Self-management in Algeria*, Nueva York, 1971. Para los puntos de vista de Sklar véase "The Nature of Class Domination in Africa",

des africanas este estrato ocupa una posición prominente debido a su supuesto papel como agente del Estado, a su posición pivote en la formulación y ejecución de decisiones en nombre del Estado, y a su papel omniabarcante en el sector público.[56]

Sklar ha advertido que además del énfasis marxista sobre las bases económicas de la dominación de clase, debemos también considerar, con Stanislaw Ossowski, los fundamentos no económicos.[57] En particular, las "determinantes políticas" de la posición de clase deben considerarse en cualquier análisis serio de las clases en los países en desarrollo. Desde esta perspectiva las relaciones de las clases aparecen determinadas, en última instancia, por las relaciones de poder. Así se comprende mejor el papel de las clases dominantes tradicionales y de los capitalistas autóctonos —fundamentalmente rurales—, y el proceso de fusión de las élites y la formación de clases. También es útil para entender la naturaleza y el papel de la clase burocrática.

El núcleo de la clase burocrática comprende a los servidores públicos de alto nivel, los funcionarios del partido, y los ejecutivos de las empresas estatales. Sin embargo, su composición ha ido cambiando para incluir a los líderes políticos y militares. El fácil paso del servicio civil hacia funciones políticas caracteriza algunas situaciones, especialmente en los sistemas de partido único que rechazan el principio de la neutralidad del servicio civil. En éstos, los responsables de las decisiones políticas son reclutados abiertamente entre los niveles superiores del servicio público.[58] En otros, la clase burocrática gobierna claramente, en plena convivencia con los dirigentes.

Dadas las relaciones de dependencia entre los países africanos y los del mundo capitalista, la propiedad de la clase burocrática local sobre los medios de producción es limitada, por lo tanto, utiliza el poder del Estado para asegurar el control sobre la producción y la distribución locales. El control sobre el poder del Estado es también requisito para la reproducción de clase. Tal como se planteará más adelante, el engrosamiento del Estado ha permitido que la clase burocrática con-

---

Journal of Modern African Studies, vol. 17, núm. 4, diciembre de 1979. Sobre la "clase administrativa" véase *Corporate Power in an African State: The Political Impact of Multinacionals mining Companies in Zambia*, Berkeley, University of California Press, 1975, p. 199.

[56] Esto corresponde, hasta cierto punto, a la "alta burocracia" de Leys, *Underdevelopment in Kenya*?, Berkeley, University of California Press, 1974, pp. 195-198.

[57] Sklar, *op. cit.*, p. 522.

[58] Mudenda establece que la burguesía local aliada a la extranjera y las secciones nacionales de la burguesía zambiana son reclutadas en el sector burocrático. *Op. cit.*, pp. 98-99.

solide su posición a través de un sector paraestatal ampliado, el fortalecimiento de la economía doméstica y un crecimiento concomitante de la burocracia.

En lo que respecta al sistema capitalista mundial, la clase burocrática africana ha confirmado su papel de intermediaria, aunque esto no siempre sea tan claro. Ciertas situaciones justifican alianzas tanto con el capital internacional como con los grupos sociales nacionales. Tales alianzas son potencialmente conflictivas. Para reconciliarlas, la clase burocrática, a través de movimientos calculados, cambia de una dirección a otra, "en algunos momentos aliándose con el capital transnacional para aumentar sus intereses dentro del Estado, y en otras ocasiones forjando una alianza populista con base en las masas para arrebatar el control al capital transnacional".[59] Las circunstancias nacionales determinan los métodos y técnicas para un manejo exitoso de esta estrategia.

Algunos estudiosos de la administración para el desarrollo han comentado que las sociedades africanas están dominadas por oligarquías burocráticas conservadoras y al servicio de sus propios intereses, debido a dos factores principales: primero, la declinación de las instituciones políticas y representativas. Pye, Riggs y Lapalombara, entre otros, han comentado sobre este "desequilibrio administrativo". Para ellos, sin embargo, el interés primordial se centra en el impacto sobre la eficiencia, la capacidad de respuesta y otros criterios similares para una "buena" administración pública.[60] Segundo, más que las normas constitucionales y políticas legitimadoras, los conocimientos técnicos y su aplicación son indispensables para hacer funcionar las instituciones para el desarrollo, tendientes a concentrarse en las burocracias nacionales.

Junto con estos diagnósticos se ofrecen ciertas recetas. La participación —a menudo a través de la descentralización— es una de las más socorridas en los escritos sobre la administración para el desarrollo. Comúnmente se define en términos de su influencia en el comportamiento administrativo y en los resultados del sistema administrativo. Por ejemplo, para Montgomery y Esman "la medida de la participación real es el grado en que las decisiones administrativas relacionadas

[59] Samoff, "Class", *op. cit.*

[60] L. Pye, *Aspects of Political Development*, Boston, Little Brown, 1966; F. Riggs, "The Dialectics of Developmental Conflict", *Comparative Political Studies*, vol. 1, julio, pp. 197-226; J. Lapalombara, "Public Administration and Political Change: A Theoretical Overview", en C. Press y A. Arian (comps.), *Empathy and Ideology Aspects of Administrative Innovation*, Chicago, Rand McNally, 1966.

con la eficacia, la eficiencia, la equidad y la estabilidad derivan de la influencia de otros actores aparte de los funcionarios del gobierno".[61] En la realidad africana, la participación, especialmente la ejercida por las masas, es fundamentalmente simbólica y está manipulada. Influir de verdad es inasequible debido a la disparidad de los recursos de los distintos grupos. La clase burocrática es particularmente renuente a alentar una participación genuina ya que ésta socavaría su control sobre las riendas del poder.

La preocupación de los teóricos de la administración para el desarrollo por la participación tiene también como propósito asegurar la estabilidad. Tal como lo exponen los autores antes citados: "[se trata de] encontrar y defender los medios para reconciliar en forma pacífica los intereses contrarios de las partes afectadas por la administración del programa".[62]

Finalmente, como demostró Joel Samoff en su estudio sobre Tanzania, la movilización y participación ciudadana están severamente limitadas, y donde no lo están son más responsabilidad de la estructura administrativa que del partido. Las instituciones administrativas son además las que tienen la mayor parte de los recursos nacionales y de personal, y no el partido, que en teoría es supremo.[63]

Una segunda receta es la creación de instituciones de contrapeso. Un autor recomendó que los gobiernos establezcan instituciones con uno o varios propósitos, como medio para ampliar el apoyo de la base rural. Pero el caso de Tanzania ha demostrado que las élites locales pueden oponer resistencia, y cuando ceden pueden acaparar las posiciones de liderazgo y utilizarlas para su propio beneficio.[64] Naturalmente, los gobiernos también pueden apoyar a estas "organizaciones de distrito electoral"[65] para crear nuevas élites locales que sirvan como agentes de la alianza dominante.

En el contexto de la discusión sobre los propósitos de la ayuda externa, Riggs ha propuesto que el crecimiento del poder burocrático puede ser contrarrestado mediante "la institucionalización de centros

[61] Montgomery y Esman, "Popular Participation in Development Administration", *Journal of Comparative Administration*, vol. 3, núm. 3, noviembre de 1981, p. 360.

[62] *Ibid.*, pp. 359-360.

[63] J. Samoff, "The Bureaucracy and the Burgeoisie: Decentralization and Class Struggle in Tanzania", *Comparative Studies in Society and History*, vol. 21, núm. 1, enero de 1979.

[64] *Ibid.* También Samoff, "Education in Tanzania: Class Formation and Reproduction", *Journal of Modern African Studies*, vol. 17, núm. 1.

[65] Véase Esman, "Development Administration and Constituency Organization", *PAR*, marzo-abril de 1978.

que tengan un poder efectivo exteriores a las filas de la burocracia estatal".[66] Para él, la ausencia de instituciones extraburocráticas como fuerzas de contrapeso ha tenido varias consecuencias: contribuyó a frecuentes *golpes de Estado,* ya que donde el poder extraburocrático es débil, la competencia por el poder se da entre los elementos de la burocracia y no es sorprendente que quienes controlan el equipo militar salgan triunfantes; además no facilita la desburocratización ya que las instituciones alternativas están ausentes para asumir las responsabilidades transferidas de la burocracia. Además, se reducen las presiones para que se produzcan dichas transferencias.

A estas preocupaciones sobre las instituciones de contrapeso subyace una preferencia por la sociedad pluralista; su ausencia se utiliza para explicar cuestiones tan importantes como los *golpes de Estado.* Los que defienden esta posición no logran ver que al igual que en las sociedades capitalistas plurales, en los países subdesarrollados los intereses de liderazgo de las instituciones burocráticas y de las extraburocráticas no son necesariamente antagónicas. De hecho, los estudios de caso han demostrado en forma convincente que tienden a la convergencia y a una alianza dominante interdependiente.

Obviamente esta preocupación se enfoca al mantenimiento y estabilidad del sistema. Riggs lo expresa abiertamente cuando señala que para contener los crecientes movimientos revolucionarios cuya punta de lanza son los estudiantes "(es) razonable suponer que algunas de las élites dominantes verían las ventajas que tenía para ellas alentar la formación de organizaciones socioeconómicas verdaderamente autónomas, donde los graduados podrían tener asegurado un buen empleo y canalizar sus energías en forma aceptable".[67] Advierte que la estabilidad a largo plazo de las políticas burocráticas no está garantizada:

> De hecho, si las élites burocráticas, que quieren extender su poder indefinidamente no aceptan reformas que *aparentan* implicar sacrificios de su propia posición de poder, acompañadas de riesgos significativos, seguramente serán derrocados en algún momento por movimientos revolucionarios, que no sólo seguirán los ejemplos marxistas de Cuba, China y

[66] Riggs, "The Ecology and Context", *op. cit.*, p. 113. Véase también Riggs, "Bureaucratic and Political Development: A Paradoxical View", en Lapalombara, *op. cit.*, pp. 120-167.

Para Riggs, la base institucional del poder burocrático es una variable importante que falta en el paradigma de la dependencia. Los programas de ayuda deben ser designados a propósito para reforzar las instituciones extraburocráticas como alternativas de las estructuras de poder.

[67] Riggs, "The Ecology and Context", *ibid.*, p. 114.

Vietnam, sino también del modelo neotradicionalista ejemplificado recientemente por Irán.[68]

El ascenso de la clase burocrática y su afianzamiento ha sido posible debido a varios otros acontecimientos. Tres de ellos se analizan a continuación: el papel más amplio del Estado, el crecimiento del sector paraestatal y el crecimiento de las burocracias.

Un Estado más grande

En los países africanos, situados en la periferia del capitalismo monopólico, el campo en que opera el Estado se ha expandido en forma considerable. Históricamente el Estado ha sido un instrumento del desarrollo y al servicio del interés público. Para Caiden, la explicación es la siguiente:

> El dominio de las leyes justas reemplazaría el dominio de los hombres injustos; los intereses generales prevalecerían sobre los intereses particulares. Las necesidades colectivas serían satisfechas antes que las privadas que no son esenciales. Los derechos individuales serían protegidos contra la interferencia innecesaria, la arbitrariedad y la discriminación. A través del fortalecimiento de los potenciales nacionales, el Estado administrador haría avanzar la riqueza de la nación, promovería su bienestar y la protegería de los peligros externos; construiría obras públicas para el beneficio de todos; proveería servicios a todos sobre bases equitativas; apoyaría y cultivaría los talentos nacionales.[69]

En África y en otras regiones en desarrollo el sector estatal es ahora más amplio. Así lo expresa un documento:

> El Estado produce bienes y servicios, los transporta, los compra y los vende, y consume algunos. Es una fuente importante de financiamiento y requiere de préstamos del público. Además, los planes del sector público regulan y observan el funcionamiento y el desarrollo de la economía, y es uno de los agentes principales para realizar transacciones con el resto del mundo. Es también un importante agente innovador y expande la tecnología.[70]

[68] *Loc. cit.*

[69] G. Caiden, "The Challenge to the Administrative State", *SAIPA Journal of Public Administration*, vol. 15, núm. 4, diciembre de 1980.

[70] Naciones Unidas, "Role of the Public Sector in Promoting the Economic Development of developing Countries", Informe del secretario general, doc. núm. A/38/176, 16 de mayo de 1983, p. 23.

Los niveles de la inversión pública y del consumo del gobierno son buenos indicadores del tamaño del sector público. El gasto de este sector respecto a la formación del capital bruto, como una proporción del producto interno bruto, ha aumentado en todos los países africanos. En 1976, en Bostwana fue de 9.7%, y en Etiopía de 14.0% (considerando sólo al gobierno central). En 1978 para Costa de Marfil fue de 14.1%, y de 4.8% para Kenia. En forma similar el gasto del consumo gubernamental se ha incrementado en relación al producto interno bruto.[71] Los datos de la ONU muestran que a precios de 1975 el consumo creció en 100% y aún más entre 1970 y 1978, en Gabón, Libia, Mauricio, Rwanda y Togo. Para Angola, Guinea Ecuatorial, Liberia, Marruecos, Nigeria y Zimbabwe la proporción creció de 50 a 99%. Para Etiopía, Ghana, Kenia, Lesotho, Somalia y Alto Volta aumentó hasta 50 por ciento.[72]

Un medio clave para movilizar los recursos nacionales es aumentar el ingreso y pedir préstamos. Los cálculos del FMI y la ONU revelan que en Egipto, Mauritania, Marruecos, Túnez y Zambia, el total del ingreso gubernamental entre 1977 y 1978 como porcentaje del producto interno bruto fue de más de 25%. En Kenia, Liberia, Mauritania y Nigeria fue de entre 20 y 24%. En Benin, Burundi, Senegal, Sierra Leona y Tanzania fue entre 15 y 19%. En 1979 los gastos y los préstamos, sin incluir los pagos, como porcentaje del ingreso total de rentas y préstamos para los países en que fue posible obtener datos, fue el siguiente: más de 50% en Ghana, Liberia, Mauricio y Tanzania; 25 a 49% en Egipto, Kenia, Malawi, Marruecos y Sierra Leona; hasta 24% en Mauritania, Senegal y Alto Volta.[73]

Al movilizar los recursos el sector público también financia la acumulación de capital bruto, emplea mano de obra que de otra manera no hubiera sido empleada y organiza la producción. El sector público dirige el desarrollo económico y social al asignar recursos para propósitos diversos. A menudo, el sector privado sólo moviliza sus recursos a través de las instituciones financieras del Estado, cuya influencia está condicionada por las políticas monetarias y crediticias del sector público, que constituyen sólo una parte de los poderosos instrumentos bajo control del sector público.

El crecimiento del Estado se liga directamente al énfasis en las demandas cada vez mayores del "desarrollo", y a la ausencia de condiciones ecológicas apropiadas para hacerles frente. De hecho, tal como

[71] *Ibid.*, doc. E/1981/66, p. 10.
[72] *Ibid.*, pp. 12-13.
[73] *Ibid.*, doc. A/38/176, pp. 3-6.

se demostró anteriormente en este ensayo, la "administración para el desarrollo" se construye en torno a este tema: "la administración para el desarrollo se refiere no sólo a los esfuerzos del gobierno para llevar a cabo los programas diseñados para transformar su medio ambiente físico y cultural, sino también a la lucha del mismo para incrementar su capacidad para emprender dichos programas".[74]

Para expandir el sector público se han utilizado varios mecanismos. El fortalecimiento de la economía doméstica es uno de los que despiertan mayor interés. Los objetivos de los programas de fortalecimiento nacional, a decir de los estrategas políticos, inevitablemente incluyen el aumento del control sobre los recursos nacionales y la expansión del sector público, lo que en última instancia lleva a la descolonización económica y a la independencia. Como ha quedado ampliamente demostrado en el caso de Nigeria, la puesta en práctica del programa a menudo tiene implicaciones altamente políticas, y los responsables de la maquinaria central de la toma de decisiones se benefician directa o indirectamente.[75] En primer lugar, el hecho de que el Decreto de Promoción de la Empresa (Enterprise Promotion Decree) de 1972, y su versión revisada y aumentada de 1977 fuera aprobada y puesta en práctica vigorosamente por un régimen burocrático militar, no debería dejarse de lado. En la competencia por acceder a las estructuras de toma de decisiones del Estado, las coaliciones de los grupos de presión representantes de los intereses comerciales, mercantiles e industriales reclutaban "un número considerable de grupos igualmente interesados, de burócratas de alto nivel y ejecutivos políticos responsables exclusivos de la formulación y aplicación de las políticas estatales".[76] Debido a su acceso privilegiado a la información y al crédito, así como a su interés personal de asegurar la participación y comprar propiedades en las empresas ahora nacionales, eran fácilmente cooptados. Las firmas extranjeras desarrollaron varias estrategias para eludir las cláusulas del Decreto: formar un frente unido, el cohecho y una multiplicidad de prácticas imaginativas.[77] Los buró-

[74] Riggs, "The Context of Development Administration", en Riggs, *Frontiers, op. cit.*, p. 75.

[75] Véase Chibuzo Ogbuagu, *op. cit.*

[76] *Ibid.*, p. 257. También son importantes: T. Biersteker, "Indigenization in Nigeria: renationalization or denationalization?". El trabajo presentado en la Reunión Anual de 1980 de la Asociación de Estudios Africanos, Filadelfia, 1980; E. O. Akeredolu, *The Underdevelopment of Indigenous Enterprises in Nigeria*, Ibadan, Ibadan University Press, 1975; Nigeria Economic Society, *Nigeria's Indigenization Policy*, Ibadan, The Caxton Press, 1974.

[77] Véase Biersteker, *op. cit.*, p. 12.

cratas de alto nivel eran colaboradores voluntarios. Cuando los intereses en conflicto se acentuaron muchos se retiraron a trabajar de tiempo completo en el sector privado.[78] En suma, como ha concluido Chibozo:

> . . . La política de fortalecimiento de la economía nacional en Nigeria se convirtió en instrumento para unos pocos nigerianos privilegiados. . . para amasar fortunas personales considerables a través del control y manipulación de los poderes estatales. Al respecto, los servidores públicos de alto nivel, "guardianes del órgano político", y los influyentes hombres de negocios nacionales, parecen ser los grandes beneficiarios del programa de fortalecimiento nacional.[79]

Crecimiento del sector paraestatal

Las paraestatales se han convertido en instrumento fundamental para llevar a cabo las políticas del sector público. En principio están constituidas para lograr los objetivos de asignación, distribución y desarrollo de los gobiernos. A las paraestatales se les asigna un número determinado de objetivos; por ejemplo, generar excedentes para la inversión; reducir la dependencia respecto de las corporaciones extranjeras; solucionar el desequilibrio regional y sectorial; promover la redistribución del ingreso; suministrar bienes y servicios específicos y llenar los vacíos creados por la falta de empresarios del sector privado local.[80]

Desde la independencia, en todos los países africanos el sector paraestatal ha crecido enormemente. Las inversiones de las paraestatales constituyen una proporción considerable de la formación total del capital. En el apéndice se muestra el crecimiento de la producción y la inversión en acciones, medido por la proporción que representan las acciones de las paraestatales en el PIB y en la formación del capital fijo bruto, en algunos países africanos. En 1960, había en Nigeria solamente 50 corporaciones legales y compañías del Estado; en 1982 se

[78] Biersteker señala: "En Nigeria el servicio gubernamental es a menudo un paso a las posiciones ejecutivas en el sector privado". "Regulation or Self-Reliance? Alternative Strategies for Dealing with TNC's in Nigeria and Tanzania", un ensayo presentado en la Reunión Anual de 1980 de la American Political Science Association, Washington, D.C., p. 35.

[79] Ogbuagu, *op. cit.*, pp. 265-266.

[80] Para más información sobre el tema véase especialmente Lercy Jones, *Public Enterprises and Economic Development: The Korean Case*, Seúl, Korean Development Institute, 1975.

estimaban en unas 800.[81] En 1982, había en Kenia 60 paraestatales, además de 6 cooperativas a nivel nacional, sin incluir a las compañías del gobierno y a las subsidiarias de las paraestatales. Los consejos de comercialización agrícola manejan una porción significativa de la producción doméstica y la población rural depende para sus ingresos fundamentalmente de las paraestatales, éstas son responsables de alrededor de 50% de las exportaciones a la vista y absorben grandes cantidades de divisas para las importaciones de equipo y maquinaria.

En lo que respecta a su distribución, las paraestatales han penetrado casi todos los sectores de la actividad económica. Tradicionalmente, las paraestatales han administrado los servicios públicos, las comunicaciones, el transporte no carretero y las industrias de recursos naturales. La expansión más reciente se ha dado en el sector manufacturero (especialmente en la industria pesada), pero también en otros tales como las agroindustrias. También se encuentran en otros sectores como la construcción, el comercio, la vivienda y en las ventas al por menor.

Debido al tamaño y alcance del sector paraestatal su desempeño es un factor importante para determinar la salud de la economía nacional. A lo largo de todo el continente las paraestatales han tenido un funcionamiento y han drenado las cuentas nacionales. En Kenia, el ministro de finanzas en su informe presupuestal de 1982 señaló que las inversiones del gobierno en las paraestatales, incluyendo las garantías, habían sido de unos 900 millones de libras kenianas. En este mismo periodo de 1980-1982, el gobierno recibió solamente 23.8 millones de libras kenianas como dividendos.[82] Entre 1978 y 1979, al gobierno se le habían pagado solamente 22 millones de libras kenianas, y apenas entre seis paraestatales.[83] En 1979, el Banco de Desarrollo Industrial tuvo una pérdida de 13.7 millones de chelines kenianos (Ksch) y en 1980 obtuvo una pequeña ganancia de 1.5 millones de Ksch por deudas a largo plazo que suman 239 millones de Ksch, aparte de la equidad de 193 millones de Ksch para finales de 1980. Su reserva general fue negativa en 18.3 millones de Ksch. De las 34 compañías en las que el Banco tenía acciones, sólo 9 pagaron dividendos en 1981, agregando 2.5 millones de Ksch sobre una inversión que costó 103.6 millones

[81] L. Adamolekun, *Public Administration: A Nigerian and Comparative Perspective*, Londres, Longman Group, 1983, p. 5.

[82] Cuenta del presupuesto para el año financiero 1980-1983.

[83] *Informe y Recomendaciones del Partido del Trabajo sobre el Gasto Público*, Presidente Philip Ndegwa, julio de 1982.

de Ksch. La línea aérea Kenia Airways tuvo un déficit de 159 millones de Ksch en 1981.[84]

En Gambia, las paraestatales recientemente han reportado serias pérdidas. De acuerdo con el informe presupuestal de 1982, la Corporación de Gambia tuvo pérdidas por 6 341 054 dalasis (D); un incremento de 125.5% respecto a las pérdidas de 1981. La pérdida acumulada desde su creación ascendió a 24 182 843 D. Las pérdidas de la Corporación de Transporte Público fueron de 20.6 millones de D, el Comité de Comercialización de Productos tuvo una pérdida de 20.6 millones de D en comparación con los 4.3 millones de 1981. La Dirección de Puertos de Gambia tuvo pérdidas por 4 millones de D en 1981.[85]

Las fuentes principales de financiamiento de los déficits de las paraestatales —préstamos de los gobiernos centrales, bancos y empréstitos externos— son muy importantes para los países africanos. Las cargas presupuestales aumentaron en la década pasada. Los créditos bancarios para las paraestatales se incrementaron acusadamente. El crédito exterior ha tenido un impacto significativo sobre el peso de la deuda, particularmente debido a que los pagos se hacen en divisas extranjeras, de por sí escasas.

Se han aducido muchas razones para explicar el fracaso de las paraestatales que no vamos a considerar aquí. Pero es importante aclarar que tanto la rápida expansión del sector público como el crecimiento sostenido de las paraestatales han aumentado en forma significativa los recursos en manos de la clase burocrática. Su influencia en el control del destino nacional ha aumentado en la medida en que los tentáculos del Estado se han expandido. Esto legitima su función de intermediario entre el capital extranjero y el nacional. En algunos casos, las paraestatales son instituciones personalizadas; en estas empresas, la dominación de los órganos de decisión se asegura a través de direcciones múltiples. Así, por ejemplo, en 1975 en Zambia, en nombre de un mayor control gubernamental 75% de los directores de la Corporación Nacional de Importación y Exportación eran cuadros superiores del gobierno o de las paraestatales. A través de la interconexión de direcciones, los funcionarios de alto nivel tenían puestos hasta en seis diferentes direcciones de empresas estatales.[86] En este sentido, las recomendaciones del Comité Ndegwa en Kenia son reveladoras: los mi-

[84] *Informe y Cuenta Anual de IDS*, 1980, pp. 14 y 16.

[85] "Gambia Budget: Sisay's Medicine", *West Africa*, 25 de julio de 1983.

[86] Ben Turok, "Control in the Parastatal Sector of Zambia", *Journal of Modern African Studies*, vol. 19, núm. 3, 1981, p. 246.

nistros, los asistentes de los ministros, los miembros del parlamento y los servidores públicos no deberían ser nombrados miembros de las paraestatales; ninguna persona debería ser presidente de más de una junta, y no debería haber otro director administrativo de una paraestatal más que su director ejecutivo.[87] Sin embargo, no contempla como problemática la tendencia de la movilidad lateral entre los ejecutivos de las paraestatales y los del servicio civil.[88] La dominación de las juntas de directores y su multiplicidad entre los burócratas de alto nivel también prevalecían en las paraestatales de Kenia. Entre otras cosas, la asignación de enormes emolumentos para estos cargos (ver más adelante) y que los recursos públicos se destinen al beneficio privado y para engrandecimiento personal, ha contribuido a que el sector paraestatal se convierta en un peso para la sociedad.

Al manejar el problema del incremento de la viabilidad del sector paraestatal y mejorar su desempeño algunos gobiernos africanos han adoptado políticas radicales. En Kenia fue una decisión ideológica, el plan de desarrollo de 1979-1983 advirtió que la participación estatal en la economía debía ser limitada. El Comité Ndegwa fue aún más lejos y propuso la liquidación de algunas paraestatales.[89] El informe de la Sesión 14 de 1982 sobre las perspectivas y políticas de desarrollo sostuvo que algunas paraestatales debían devolverse al sector privado. Esto se repitió en el informe presupuestal de 1982-1983, lo reiteraron el Partido Ndegwa de los Trabajadores en 1982, y el informe económico del presidente del 22 de septiembre de 1982. En junio de 1983 el presidente nombró una comisión de trabajo para analizar el problema.

Las razones esgrimidas fueron las pérdidas constantes por parte de la mayoría de las paraestatales; el establecimiento de algunas de ellas en áreas donde el gobierno no tenía negocios; y el hecho de que los fondos se necesitaban para inversiones en otras áreas social y económicamente rentables. Existe, sin embargo, una posibilidad muy grande de que la reprivatización arroje como resultado monopolios privados, libres de la legislación que hizo necesaria la creación de las paraestatales. Es crucial preguntarse entonces: ¿a quién se venderán las acciones? El candidato más probable es el capital extranjero, solo o unido con el capital nacional. En cualquiera de los casos habrá un mayor control externo sobre la economía. Esto también fortalecerá la

[87] *Review of Statutory Boards: Report and Recommendations of the Committee Appointed by the President*, Nairobi, 1979, p. 17.

[88] De hecho, el comité recomendó que "los directores ejecutivos y otros altos funcionarios de las paraestatales debían ser transferidos entre las paraestatales y de una paraestatal a un ministerio gubernamental y viceversa".

[89] Recomendación, 6.3.

alianza de la clase dirigente —incluyendo a la clase burocrática— que dispone de los medios para hacer esos negocios. Para prevenir esta posibilidad se propone a veces imponer límites a la compra de acciones. La experiencia, sin embargo, demuestra que el ingenio de esta alianza para eludir los mecanismos administrativos que ponen en función estas medidas es ilimitado.

Agrandamiento de las burocracias

La dilatación del Estado y el crecimiento del sector paraestatal han significado el aumento del número de burócratas. El apéndice 2 muestra que en la década de 1970, en siete países (de los cuales hay datos disponibles) el sector público empleaba entre 40 y 74% de los asalariados y la tasa de empleo en este sector creció más rápidamente que en el privado. En Nigeria, en 1960, la cantidad de personal empleado en el servicio público, tanto federal como regional, era de cerca de 200 000. En 1980, la fuerza de trabajo de los gobiernos federal y estatal se estimaba en 2 000 000.[90] Entre 1964 y 1972 el servicio público de Zambia se expandió de 14 ministerios con 72 departamentos a 16 ministerios con 102 departamentos. El personal institucional aumentó de 22 561 en 1964, a 51 497 en 1969.[91] En Kenia, durante el periodo de 1965-1969, hubo un 6% de crecimiento anual del empleo en el sector público, aproximadamente igual a la tasa de crecimiento total del ingreso nacional.[92] En su conjunto, el empleo en el sector público aumentó de 424 800 en 1979 a 497 600 en 1982. En las paraestatales y las empresas de las cuales el Estado es propietario mayoritario hubo un aumento de 24%. Actualmente, si se excluye a los maestros, el empleo en el sector paraestatal es igual que el del servicio público normal.[93]

El crecimiento fenomenal de la burocracia ha significado que el gasto de la administración pública sea hoy en día uno de los componentes más significativos dentro del presupuesto gubernamental. En algunos casos este crecimiento es más rápido que el del producto nacional (apéndice 3). Conforme aumenta el costo de la administración se reducen los recursos para otros fines. Los estados son incapaces de sostener sus propias administraciones. En consecuencia, cada vez es más común que los gobiernos metropolitanos brinden "ayuda" para

[90] Adamolekun, *op. cit.*, p. 5.
[91] Lungu, *op. cit.*, pp. 93, 94.
[92] Leys, *op. cit.*, p. 249.
[93] *Review of Statutory Boards*, *op. cit.*, para. 1. 5.

este propósito, con las consecuencias previsibles.

Los niveles de remuneración constituyen un elemento crítico de tales costos. Éstos incluyen salarios básicos, beneficios sociales y gastos varios que pueden ser manipulados para sobrepasar muchas veces los salarios básicos. Se ha estimado que en Senegal un funcionario estatal de alto rango gana 24 veces más que un trabajador del sector informal en el área urbana.[94] Las comisiones periódicas de reforma administrativa se concentran invariablemente en la revisión de los salarios, y los servidores públicos de alto nivel son los que obtienen los mayores aumentos. En Kenia, conforme disminuyeron las posibilidades de promoción y el enriquecimiento relativo de los políticos y ejecutivos africanos de las multinacionales se hizo más patente, aumentaron las presiones de los administradores públicos para que se revisaran los salarios.

El Comité Ndegwa realizó una jugada maestra. Un aumento salarial para los servidores públicos presionaría con mucha fuerza el presupuesto público, por lo que propuso solamente aumentos modestos. Pero, para apaciguar a los servidores públicos, especialmente a los de nivel superior, se recomendó la eliminación de restricciones respecto al desempeño de los servidores públicos en las empresas privadas. Esto fue rápidamente aceptado por el gobierno.

Las paraestatales han marcado el ritmo de los niveles salariales y los beneficios en el servicio público.[95] Por ello, en Zambia, el Comité de Investigación de los Salarios en el Servicio Público (noviembre de 1980) recomendó que se otorgara un aumento de hasta 80 por ciento.[96]

Los salarios de las subsidiarias de las multinacionales son también utilizados como criterios. Estas empresas otorgan salarios superiores a los del sector público, por iguales requisitos de preparación y experiencia. Esto forma parte del proceso de creación de una estructura salarial mundial, ajena a la situación del mercado laboral local. Landgdon lo ha demostrado en el caso de Kenia, y concluyó que "en algunos casos, los administradores africanos en Kenia reciben más por su trabajo que los ejecutivos de las multinacionales que realizan el mismo trabajo en el Reino Unido o en Europa".[97] Aún más, Leys, al

[94] "Africa catches the Diploma Disease", *Africa Now*, enero de 1983, p. 91.

[95] Los niveles de remuneración en las paraestatales son a menudo muy atractivos. Aún así, el Comité Ndegwa recomendó un mayor aumento de los honorarios, viáticos, alojamientos, hospedajes y bonificaciones por sesiones a los presidentes de las juntas de directores y a otros miembros. Véase *Review of Statutory Boards*, *op. cit.*, rec. 2. 7.

[96] Turok, *op. cit.*, fn. 1, p. 433.

[97] Citado por Martin Godfrey, "The International Market in Skills and the

citar las subcomisiones del Comité Ndegwa, ha señalado que los servidores públicos estaban muy preocupados por las disparidades salariales entre el sector privado (fundamentalmente multinacional) y el público.[98] Pero a su vez, a menudo se benefician de éstas al renunciar al sector público.[99]

Las remuneraciones altas permiten a la clase burocrática invertir en bienes raíces, propiedades y comercio. Leys señala que entre 1966 y 1970 más de 50% del crédito otorgado por la Compañía Financiera de Vivienda (Kenia) se otorgó a personas que se encuentran en esta categoría, por lo que estaban en condiciones de explotar la demanda de bienes raíces y de vivienda en Nairobi.[100]

Finalmente, la corrupción burocrática amenazaba cada vez más la base socioeconómica de las sociedades africanas. David Gould ha hecho una lista de 20 categorías de corrupción burocrática aplicables al caso de Zaire.[101] Aina da un "catálogo de crímenes" tal como fueron expuestos por los periódicos nigerianos en un periodo de cuatro meses, para demostrar cómo estas mismas categorías son parte de la vida diaria de la burocracia nigeriana.[102] En Sierra Leona, en 1981, era tan aguda la corrupción burocrática efectuada o ideada por los burócratas de viejo cuño, que el gobierno declaró un estado de emergencia.[103] A través de estos u otros medios, la clase burocrática ha ensanchado su capacidad para acumular capital, lo que fortalece su base para relacionarse con otros elementos de la alianza dominante en las sociedades africanas.

Transmission of Inequality", *Development and Change*, vol. 6, núm. 4, octubre de 1975, p. 14.

[98] Leys, *op. cit.*, p. 186.

[99] Godfrey apunta que unos 250 de los que ocupan posiciones más altas entre los servidores públicos, incluyendo a dos secretarios permanentes, renunciaron al servicio público en Kenia para unirse a las firmas privadas entre 1965 y 1970. *Op. cit.*, nota 22, p. 20.

[100] Leys, *op. cit.*, p. 154.

[101] David Gould, *Bureaucratic Corruption and Underdevelopment. The case of Zaire*, Pergamon, 1980.

[102] Sola Aina, "Bureaucratic Corruption in Nigeria: The Continuing Search for Causes and Cures", *International Review of Administratives Science*, vol. XLVIII, núm. 1, 1982, p. 72.

[103] "The Scandal of Sierra Leone", *West Africa*, 21-28 de diciembre de 1981, p. 3 028.

Conclusiones

La teoría de la administración para el desarrollo y el movimiento de desarrollo de la administración han sido motivados por la confianza en el poder de desarrollo de los sistemas y procesos administrativos. Sin embargo, la conceptualización de la administración para el desarrollo tiene su raíz en la cultura y sociedad occidentales y opera dentro del marco del desarrollo capitalista. Para entender en toda su extensión su impacto en los sistemas administrativos africanos y en su desempeño se debe relacionar necesariamente con los sistemas políticos, económicos y sociales donde opera. Este punto de vista pone el acento en las funciones del Estado y el papel de la maquinaria administrativa. Permite ver al Estado en su conjunto, en contradicción con la perspectiva de la administración para el desarrollo que, muy a menudo, se limita a adaptaciones y procesos formales específicos. Más importante aún, permite visualizar el potencial conflictivo y las crisis sociales. Por ejemplo, la misma estructura de la administración y la distribución de funciones favorece la identificación de soluciones para algunos tipos de problemas sociales a expensas de otros e, *ipso facto*, adelanta ciertos intereses sociales en desmedro de otros. En forma similar, las reformas administrativas no son neutrales. Más bien son medios a través de los cuales la clase dominante mantiene su posición, protege y promueve sus intereses. La perspectiva de la administración para el desarrollo no considera estos elementos.

En términos generales, al tomarse en consideración las consecuencias que ha tenido en África la "administración para el desarrollo" tal como se expuso en este ensayo, se puede argumentar que la pobreza no se presta para la administración pública a no ser que se entiendan sus causas básicas, porque de otra manera se confunden los síntomas con la enfermedad. Aún más, aunque la administración es necesaria para el desarrollo, el desarrollo mismo no se puede administrar. Los resultados del desarrollo no sólo incrementan el bienestar material, sino que también liberan al ser humano al crear un medio ambiente que le permita expresar sus potencialidades, permitirle elevar al máximo su autorrealización, moldear sus propios valores y elecciones y controlar su destino. La administración debiera servir sólo para facilitar el logro de estas metas. La distribución desigual del poder, basada en habilidades especiales, conocimientos u otro tipo de factores, lleva naturalmente a una distorsión de estas metas y, por tanto, constituye un obstáculo para el desarrollo. Mientras las organizaciones gubernamentales en África y sus encargados tengan como objetivo principal el aumento de sus capacidades para controlar las condiciones de la

vida diaria como imperativo fundamental del desarrollo, éste será imposible.

Traducción: *Sonia Daza*

Apéndice

Cuadro 1. Producción y participación en la inversión de las paraestatales

		Porcentaje de participación en el PNB en el factor costo[1]	*Porcentaje de participación en la formación de capital fijo bruto*[2]
África (promedio)[3]		17.5	32.4
Argelia	1965	...	5.5
	1966-1969	...	21.1
	1970-1973	...	47.5
	1974-1977	...	70.2
	1978-1981	...	67.6
Benin[1,4]	1976	7.6	...
Botswana[1]	1974-1977	7.7	16.5
	1978-1979	7.5	7.7
Etiopía	1976-1977	...	17.6
	1978-1980	...	36.5
Gambia	1978-1980	...	37.9
Guinea[1]	1979	25.0	...
Costa de Marfil[1]	1965-1969	...	16.5
	1970-1973	...	27.9
	1974-1977	...	28.8
	1978	...	38.2
	1979	10.5	39.5
Kenia	1964-1965	7.5	9.7
	1966-1969	8.1	13.0
	1970-1973	8.7	10.6
	1974-1977	...	18.1
	1978-1979	...	17.3
Liberia	1973	...	24.3
	1974-1976	...	14.1
	1977	6.8	...
Malawi	1969	...	20.2
	1970-1973	...	29.4
	1974-1977	...	28.1
	1978	...	21.2

Cuadro 1. (*Continuación*)

		Porcentaje de participación en el PNB *en el factor costo*	*Porcentaje de participación en la formación de capital fijo bruto*
Mali[4]	1975-1977	11.2	20.9
	1978	9.4	7.6
Mauritania	1973	...	85.8
	1974-1977	...	31.1
	1978-1979	...	37.2
Mauricio	1977-1979	...	14.4
Senegal[1]	1970	8.4	...
	1974	19.9	17.9
Sierra Leona	1979	7.6	19.6
Tanzania	1964-1965	...	9.2
	1966-1969	9.3	22.7
	1970-1973	12.7	48.2
	1974-1977	12.3	30.3
	1978-1979	...	16.3
Togo	1980	11.8	...
Túnez	1967-1968	...	30.9
	1969	25.9	25.2
	1970-1973	...	34.1
	1974-1977	...	39.1
	1978-1979	25.4	44.6
	1980-1981	...	35.8
Zambia	1972	37.8	49.7
	1979-1980	...	61.2

[1] La participación en el PNB a precios del mercado donde se indica. (En la mayoría de los países de los cuales se dispone de ambos datos, la participación a precios del mercado es más baja que en el factor costo debido a la importancia de los subsidios en el factor ingresos recibidos por las parestatales.)

[2] La participación en la formación del capital nacional bruto, incluyendo el cambio en las acciones, donde se indica.

[3] Promedio calculado para 1974-1977 o para el periodo más cercano disponible usando el PNB a precios de mercado y la formación de capital fijo bruto expresada en dólares norteamericanos para 1974-1977 como estimación. Las diferencias entre los países en las medidas del PNB y la formación del capital disponibles no se consideraron al calcular los promedios.

[4] Solamente las empresas más grandes.

FUENTE: Banco Mundial, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C., 1981.

Cuadro 2. Empleo del sector público y tasas de crecimiento, países selecionados

País	*Año*	*Empleo "formal" como porcentaje de la población en edad de trabajo*	*Empleo público como porcentaje del empleo "formal"*	*Tasas de crecimiento del empleo "formal" (porcentaje)*		
				Público	*Privado*	*Total*
Ghana	1957		51.4			
	1972	10.1	73.9	4.9	−2.2	2.3
Tanzania	1962		27.0			
	1974	6.3	56.4	10.7	−4.8	2.3
Zambia	1976	14.2	71.5			
Costa de Marfil	1970	10.2				
Kenia	1963		29.6			
	1977	12.4	41.7	6.0	2.4	3.7
Malawi	1968		33.4			
	1976	9.6	39.2	9.0	8.0	8.6
Uganda	1962		41.8			
	1970	5.9	42.2	4.0	4.8	4.5

FUENTE: Banco Mundial, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C., 1981, p. 41.

Cuadro 3. Crecimiento de la administración pública

Países	*Promedio anual de las tasas de crecimiento, 1970-1973. Gasto en la administración pública*
Mauritania	12.1
Kenia	1.9
Sudán	0.2
Tanzania	5.3
Chad (1970-1978)	6.3
Somalia (1970-1978)	0.2
Congo	−0.6
Botswana	0.5
Madagascar	−0.1
Benin	1.5
Rwanda (1972-1979)	2.4
Lesotho	−3.7
Alto Volta	6.3
Uganda	6.3
Sierra Leona	8.0
Costa de Marfil	2.2
Liberia (1970-1978)	4.9
Camerún (1970-1978)	0.8
Nigeria	5.8
Mauricio	4.7
Burundi	2.9

FUENTE: Adaptado de: Banco Mundial, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C., 1981, p. 41.

Segunda parte
CAPACIDAD DEL ESTADO Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL

3. EL ESTADO Y LAS CONDICIONES PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LAS CLASES Y LA ACUMULACIÓN EN ÁFRICA

*Harry Goulbourne**

En el desarrollo del modo de producción capitalista en Europa y en todas partes, el Estado desempeñó un papel central, hecho a menudo oculto u oportunamente olvidado. Esto se debe, por una parte, a la generalizada y casi inconsciente aceptación de la noción liberal de economía de libre mercado; y por otra, a la cruda premisa reduccionista de algunas esferas radicales y aun marxistas, de que una vez trazados los contornos económicos de un orden social, también se ha delineado su vida política. Al respecto, un importante resultado de la discusión en torno al papel del Estado en el África independiente estriba en llamar la atención sobre la posición central de la institución estatal en el proceso de acumulación y consolidación de las clases.

Si bien la producción capitalista puede darse y ocurre en una diversidad de condiciones sociales, también es cierto que existen ciertas condiciones previas básicas, por lo menos deseables, para lograr una rápida acumulación. La actividad del Estado en el África poscolonial ha demostrado repetidamente esta necesidad.

Este trabajo pretende describir algunas de las condiciones más obvias y necesarias, en la esfera de la superestructura política, para la acumulación y consolidación de las clases. La polémica se centra en las recientes experiencias de Kenia y Tanzania, dos sociedades a menudo comparadas y contrastadas, debido a los fines sociales en apariencia diferentes de sus políticas públicas. Sin embargo, parte de lo pro-

* Harry Goulbourne, fue profesor de ciencias políticas en la Universidad de Dar Es-Salam desde 1975 hasta 1980. Actualmente es profesor de la UWI, campus de Mona. Algunos de los temas tratados en esta ponencia son vistos ampliamente en su libro.

puesto es que, pese a los diferentes métodos empleados en Kenia y Tanzania, hay objetivamente un proceso interno similar, por medio del cual se han establecido las condiciones de acumulación rápida, a través de y con las instituciones estatales.

Las clases y los problemas de la acumulación

A menudo se repite que en África no existen las clases sociales. Algunos defensores de este punto de vista lo justifican afirmando que aun si hoy efectivamente existen, se debe al pasado colonial, causa de la ruptura del tejido social unificado del pasado precolonial. Julius Nyerere en su conocido ensayo *Ujamaa: The Basis of African Socialism*, sostiene que las clases sociales son una imposición ajena a África, y parte de la ética que sustenta su versión del socialismo consiste en esta supuesta ausencia de clases en el África precolonial.

Esta visión idealista ha sido objeto de diferentes formas de elaboración teórica. Por ejemplo, el desaparecido Franz Fanon apoyó la opinión, tan popular entre los radicales, de que no hay una clase capitalista en África digna de mencionarse. Hace algunos años, en la Universidad de Dar Es-Salam, se sostenía que además de no existir una burguesía en los países africanos (y en el Tercer Mundo), era imposible en la actual etapa del capitalismo el surgimiento y desarrollo de una clase capitalista en el África contemporánea.

Lo que esta teoría rechaza o se niega a admitir son los hechos históricos perfectamente conocidos y la realidad contemporánea. En algunos lugares de África, a fines del siglo XIX y principios del XX, los comerciantes europeos tuvieron que destruir al grupo de mercaderes africanos, que gozaban de gran independencia y controlaban los mercados del interior, con el fin de obtener un acceso directo a dichos mercados. La precipitación de las potencias europeas para designar autoridades políticas en toda África, durante el periodo inmediatamente anterior y posterior al Congreso de Berlín de 1883, detuvo en algunas partes del continente el desarrollo de los capitalistas autóctonos, que resurgieron muy transformadds después de la independencia política, en las décadas de 1950 y 1960.

Más significativamente, si bien no falta quien lamente con Franz Fanon la supuesta falta de creatividad de las "clases medias" africanas, es imposible negar en serio la existencia en el África de hoy, entre los ciudadanos de determinadas sociedades, de una *relación de capital*. Es decir, existen quienes poseen capital (tierras, minerales, financiamientos, etcétera) y quienes no lo tienen. El capital funciona como

línea divisoria, elemento distintivo, entre los ciudadanos o grupos de personas comprendidos en una sociedad. Los intereses de estos grupos son intereses de clase, y por consiguiente entran en mutuo conflicto. Además, esta relación establecida por el capital, se ha desarrollado considerablemente a partir de la independencia política, y la profunda dependencia e interdependencia de los capitalistas africanos respecto al capital internacional exterior no refuta esta posición.

No obstante, los defensores de una África sin clases sociales acaso sugieren, si bien en forma inadecuada, que éstas no están lo bastante desarrolladas y, por consiguiente, su contraste es pobre y en la teoría han quedado mal definidas. Por ejemplo, en ninguna parte del continente (tal vez con excepción de Sudáfrica) la clase trabajadora está por completo alienada de los medios de producción, como en Europa, Estados Unidos y Japón. El trabajador de una fábrica de Nairobi o Dar-Es-Salam, no sólo mantiene fuertes lazos sociales con el campo, sino que suele esforzarse por ganar el dinero necesario para comprar tierras en su aldea. A menudo también regresa a trabajar la tierra, a fin de obtener su alimento y el de su familia. Lo que gana en la fábrica no alcanza para sustituir su capacidad de trabajo y sobrevivir; necesita producir gran parte de su alimento. La crisis de alimentos presente en casi todos los países africanos, así como la necesidad de mantener los salarios bajos con el fin de atraer al capital extranjero, se unen para reforzar esta situación, que hace del trabajador africano un ser "doblemente" explotado.

En Kenia y Tanzania, la debilidad de las clases sociales constituye uno de los factores más importantes para explicar la situación de hoy. El colonialismo directo en Kenia se realizó con el establecimiento de colonos. Los ingleses colonizaron las fértiles regiones montañosas, y con apoyo del Estado colonial, despojaron a los africanos. Los alemanes, y después los británicos, hicieron lo mismo en Tangañica, aunque no en igual grado. Por ejemplo, el Estado fijó impuestos sobre las cabañas, y esto forzó a los africanos a entrar a la economía de mercado, con la venta de su fuerza de trabajo en las plantaciones o en las pequeñas empresas de los pueblos; donde esto no funcionó, se aplicó la fuerza bruta.

Una consecuencia importante de esto fue el surgimiento, en el marco legal y político establecido por el régimen colonial, de una burguesía europea, incipiente o embrionaria (basada sobre todo en la agricultura); una pequeña burguesía con burguesía "asiática" (basada en la manufactura a pequeña escala, ventas al mayoreo y el pequeño comercio), así como una pequeña burguesía africana (basada en los maestros de escuela, oficinistas de los niveles inferiores del servicio ci-

vil, el comercio a muy pequeña escala, etcétera). En el contexto africano estos estratos suelen llamarse pequeña burguesía, especialmente en el periodo independiente, lo cual es correcto porque esta "clase" carece de control sobre la economía nacional (como tal) y debido a la naturaleza de su extrema dependencia sobre las finanzas del exterior. Con la independencia política durante la década de los años sesenta en Kenia y Tanzania, este estrato de la pequeña burguesía se vio obligado a realinearse: los asiáticos se han impuesto vigorosamente en las manufacturas y la venta al mayoreo; los europeos se han dedicado a trabajar para firmas e instituciones multinacionales e internacionales; los africanos a la agricultura y, por supuesto, a las jerarquías más altas del sistema administrativo estatal y a las profesiones liberales.

La naturaleza altamente fraccionaria de la pequeña burguesía se vio muy debilitada con la independencia frente a sus relaciones de clase con otras clases sociales, a causa de su falta de unidad, debido en parte a la diferenciación racial. El conflicto interno de las clases tanto en Kenia como en Tanzania tuvo mayor interés para los observadores que cualquier otro. En su lucha contra los asiáticos y los europeos, los elementos africanos de la pequeña burguesía han podido disponer de ciertas armas a su alcance inmediato pero no al de los otros. Sobre todo el nacionalismo —responsable del triunfo de la independencia política en gran medida— y el acceso a varias instituciones estatales, dieron a estos elementos las cartas del triunfo en una primera instancia, de modo tal que podemos referirnos a ellos como la pequeña burguesía africana, a diferencia de otros elementos.

Sin embargo, una vez conquistado el poder político formal, la pequeña burguesía africana de Kenia y Tanzania aún tenía que enfrentar el problema de la acumulación de capital al que, como maestros de escuela, oficinistas, etcétera, y sobre todo *como africanos*, no controlaban, ni tenían acceso a ninguno de sus elementos disponibles para otros grupos raciales. *Por supuesto, la acumulación de capital no significa simplemente la adquisición de dinero; significa esto en primera instancia, pero de manera mucho más importante, la noción de acumulación implica la capacidad de invertir parte de este dinero en usos productivos ajenos al consumo, y de este modo adquirir el control sobre otras formas del capital diferentes al dinero, como son los medios de producción mismos, los recursos naturales, así como las materias primas auxiliares para la producción de mercancías.* La pequeña burguesía africana como clase social, no poseía estos factores de la producción en el momento de la independencia.

Los instrumentos del Estado desarrollados durante el periodo colonial, y cuidadosamente conservados intactos, estaban ahora dispo-

nibles para contribuir al proceso del cual habían sido excluidos formal e informalmente. Después de todo, fueron estos mismos instrumentos los que ayudaron a los grupos europeos y asiáticos a abrirse paso durante el periodo colonial. En ambos países, por tanto, resultó lógico establecer instituciones financieras capaces de orientar el capital extranjero a los africanos con garantía del Estado. Sin duda así pensaba Kwame Nkrumah cuando instó a sus seguidores a luchar en primer lugar por el poder político, tras lo cual se sumaría lo demás, aunque no todo su público podría heredar la tierra.

En Kenia el capital se filtró a través de manos privadas, mientras que en Tanzania el proceso se llevó a cabo mediante las corporaciones públicas y los comités de desarrollo de las aldeas. La diferencia entre ambos países (merecedora de más atención de la necesaria) estriba en que Tanzania resolvió efectuar rápidamente su acumulación, a través de medios y canales evidentemente democráticos, reflejados en el llamado a que el capital estuviese bajo control de la nación en conjunto, a diferencia de la mera "africanización" de Kenia. En ambos países se ha acelerado la acumulación con ayuda de la profunda intervención política del Estado en apoyo de la clase dominante, en aquel entonces naciente y hasta hoy en pañales.

Las *formas* de acumulación fueron diferentes, pero el proceso en sí expresa una importante necesidad subyacente o razón de ser. En un país la clase dominante justificaba su posesión de la riqueza en la santidad de la propiedad privada; en el otro se hizo énfasis en el *control* de la clase dominante sobre los recursos nacionales. Si bien en Kenia la diferencia entre las clases sociales es más aguda que en Tanzania, aquí resulta probable que las contradicciones susciten cambios inmediatos más espectaculares.

En ambos países el proceso de acumulación es auxiliado por otras instituciones (particularmente las precoloniales) y prácticas informales, lo cual es de suma importancia no olvidar, cosa fácil cuando el análisis se realiza desde la perspectiva de la economía política. La corrupción, el nepotismo, el favoritismo y el tribalismo tuvieron gran importancia en este proceso. En Tanzania el *Código del Liderazgo*, parte de la Declaración de Arusha de 1967, estipula que todos los miembros del partido que ganasen más de 1 000 chelines mensuales, no debían participar en empresas privadas, ni tener, por ejemplo, más de una casa, lo cual constituye un reconocimiento implícito de que estas prácticas existían en medida considerable. Hoy por hoy, la advertencia constante de obrar con rectitud sigue insistiendo en el asunto.

Mientras todas estas prácticas existen en ambos países, cabe señalar que el énfasis sobre ellas es diferente. Por ejemplo, el tribalismo,

a menudo considerado factor causal de los acontecimientos sociales posteriores a la independencia, reviste menor importancia en Tanzania que en Kenia. Los wachaga de la fértil región del Kilimanjaro, y los wahaya de la rica zona del Lago Victoria, no reciben el mismo trato en Tanzania que los diferentes grupos kikuyu en Kenia. Si bien se considera generalmente que el nivel de corrupción en Tanzania es muy inferior al de casi todos los países africanos, el estricto control que Nyerere ha establecido sobre los líderes, así como las restricciones estructurales desarrolladas desde 1967, unidos a la escasez extrema, pueden, no obstante, en ocasiones fomentar la corrupción, aunque sea de manera temporal e intermitente, en mayor grado que en Kenia y otros países.

La actitud moral hacia estas prácticas olvida un hecho principal, y es que éstas han sido importantes en el proceso inicial de acumulación en otras partes, como hoy ocurre en África. La corrupción, tomemos por caso, contribuye a filtrar recursos hacia abajo, hecho de gran importancia donde se intenta concentrar el capital en pocas manos. En África ningún gobierno ha defendido la corrupción como los británicos en el decenio de 1860, cuando el gobierno liberal de Gladstone abolió el "sistema corrupto"; en algunos aspectos el "sistema de prebendas" está más vigente en diversos niveles de la sociedad norteamericana.

El Estado, la estabilidad y el control social

Un aspecto general que surge de esta discusión sobre las clases y la acumulación en África, consiste en la importancia capital del Estado. Éste proporciona la agilidad necesaria para una rápida acumulación y establece las instituciones que lo propician. Otra importante función del Estado en este proceso ha sido el grado de control político y social que establece.

Este control se vuelve necesario, porque para una acumulación rápida resulta primordial un alto grado de estabilidad. En las condiciones del periodo inmediatamente posterior a la independencia en África, la autoridad central necesita hacer valer sus derechos, no sea que la fragmentación en pequeños "principados" y los enclaves de hombres fuertes puedan destruir la unidad del Estado y del país. El desarrollo del poder presidencial en Tanzania y en Kenia, por ejemplo, como en el resto de África, que ha mostrado una clara preferencia por el gobierno presidencial en oposición al gobierno de un gabinete, ilustran este punto. Todos los aspectos del poder estatal formal se reúnen

en las funciones del presidente, y éste mantiene el control efectivo sobre todas las ramas del estado —incluso lo militar, lo judicial, la administración, etcétera— a través de hombres de confianza, personalmente responsables ante él. La designación para todo puesto importante en el servicio civil, en las paraestatales, etcétera, en Tanzania las realiza el presidente. El liderazgo ha llegado a implicar en ambos países, sobre todo en Tanzania, una presidencia estable y constante, con frecuentes cambios desde el gabinete hasta los puestos inferiores.

Medidas como la *Ley de Detención Preventiva* han conferido al presidente control aun sobre aquellos elementos fuera de acceso para las cortes por no haber cometido crimen alguno. Esta medida, de que disponen casi todos los presidentes africanos, permite lo que en otras partes podría calificarse de arrestos arbitrarios, sin juicio, en beneficio de la nación. Es innecesario señalar que tales poderes con facilidad permiten el abuso. Por ejemplo, después de la guerra con Amin en Uganda, Tanzania comenzó a sentir la presión cuando la comunidad internacional se rehusó a otorgar ayuda en alimentos necesarios, entre otras cosas. Esto dio como resultado una severa escasez y en consecuencia apareció la especulación. Los comerciantes elevaron los precios de los productos básicos y escasos, y los funcionarios del partido en las áreas rurales asumieron la responsabilidad de detener a los encarecedores en base a la *Ley de Detención Preventiva*. Actualmente esta *Ley* especifica que sólo el Presidente de la República Unida de Tanzania, de su propia mano y con su sello, puede autorizar el documento para la detención de un individuo, de modo que los funcionarios del partido y de las cortes han tenido problemas en diversas partes del país. El hecho es que se abusó del poder en nombre de una buena causa social, en este caso, pero no siempre sucede así.

El problema y el desarrollo del unipartidismo; la libertad de prensa limitada; la intolerancia ante grupos con opiniones independientes, críticas de la política pública, el gobierno y aun las instituciones públicas; así como la manipulación frecuente y deliberada de las actividades políticas, son algunos de tantos factores reveladores de la conciencia de los líderes sobre la importancia de mantener un estrecho control político en beneficio de la estabilidad. Cabe ahora considerar más cuidadosamente algunos medios para asegurar el control social, que por consiguiente aumentan de manera relativa la estabilidad política de estos países.

Estas observaciones implican juicios que plantean algunas preguntas en torno a la ideología y la participación en estas sociedades. Pues, si bien es necesario disponer de una seguridad fundada en un apretado control político o en la fuerza, no basta para garantizar una

estabilidad duradera, necesaria para la rápida acumulación y el desarrollo de las clases. Una clase social aspirante a dominante también debe intentar establecer su hegemonía sobre la sociedad entera, promoviendo valores, creencias e ideas que se convertirán en la base aceptada sobre la cual va a justificarse o no la acción social. Así se puede establecer una legitimidad sociopolítica, sobre la base de un conjunto de creencias, ideas y valores, con una posible coherencia interna. Los analistas marxistas denominan a este conjunto ideología, y el proceso mediante el cual dicha ideología se vuelve aceptable y se llega a reproducir en cierto periodo de tiempo, se denomina hegemonía ideológica de clase. Desde otras perspectivas sociológicas, este proceso se denomina proceso de socialización.

Uno de los rasgos distintivos de los países del África oriental, que alcanzaron su independencia en las décadas de los años cincuenta y sesenta, consiste en su gran éxito para articular una ideología que, en apariencia, ha sido ampliamente aceptada por el pueblo como base para el comportamiento social. El carácter general de clase en estas ideologías es, por supuesto, pequeño burgués, pero en el contexto del África oriental esto significa que dicha ideología de clase está más mezclada de lo común. En otras palabras, abarca valores, creencias e ideas de sistemas tan diferentes y aun contradictorios, como son los de Europa Occidental, la Unión Soviética e inclusive del chino.

Existe una serie de sólidas razones históricas y políticas del hecho mencionado: el terreno ideológico (de libertad) donde se luchó por la independencia; la alianza entre campesinos, obreros y pequeña burguesía en esa lucha; la promesa de un nuevo orden social una vez obtenida la independencia política, etcétera. Sin embargo, la *necesidad*, el *contenido* y la *función* de la ideología en Kenia y Tanzania reflejan el carácter de clase de la pequeña burguesía dominante. Lo anterior se puede profundizar considerando dos aspectos de la ideología comunes a ambas sociedades.

Primero, uno de los aspectos más importantes de la ideología dominante en ambos países que ha llegado a guiar el comportamiento social, es el gran valor otorgado a la unidad en todos los niveles de la sociedad. Se alega que a fin de dominar a los enemigos de la nación, dentro y fuera de ella, es menester mantener un alto nivel de vigilancia y unidad en todo momento. Si bien este énfasis en la unidad no es exclusivo del África oriental, los líderes de esta parte del continente lo han recalcado más que otros y han tomado las medidas necesarias para asegurar su aceptación. El alto nivel de unidad alcanzado durante la lucha por la independencia política en Tanzania y en Kenia (tan notoriamente inferior en Uganda) se ha mantenido ante cualquier po-

sibilidad, por juzgarlo necesario para un desarrollo armónico del país y para asegurar una paz social duradera.

Los primeros años de vida independiente, en ambos países, fueron testigos de la búsqueda de una expresión ideológica capaz de unificar a las diversas fuerzas y clases sociales integrantes de estas sociedades. En Tanzania la lengua Kiswahili y la falta de predominio regional, y en Kenia el legado del levantamiento de los mau mau, desde este punto de vista fueron útiles, pero no suficientes. *Harambee* (reunir) se convirtió en el grito de guerra de la Unión Nacional Africana de Kenia y del presidente Kenyatta, y en Tanzania *ujamaa* (unidad/socialismo) se convirtió, a partir de 1967, en la política oficial. El ascenso a la presidencia de Daniel Arap Moi en Kenia, tras la muerte de Mzee Jomo Kenyatta, padre de la nación, inyectó mayor fuerza al *harambee* como lo expresa la consigna *nyayo* (sigamos en el camino). En 1977 los dos partidos políticos de Tanzania —la Unión Nacional Africana de Tangañica y el Partido Afro-Shirazi de Zanzíbar— se unieron para formar el Chama Cha Mapinduzi (Partido Revolucionario), y esto también tuvo importancia no sólo para unir a los dos territorios de la República Unida, sino para fortalecer al mismo tiempo la noción de *umoja* (unidad). El fallido golpe de Estado de 1982 y la secuela de represión y brutalidad estatal, así como el enérgico castigo del gobierno de Tanzania a los supuestos líderes corruptos y a los conjurados, constituyen un importante indicio de que la unidad no está tan firmemente establecida como parecía.

De cualquier modo, la *función* del concepto de unidad en ambos países es de considerable importancia práctica. En primer lugar encubre la creciente diferencia entre las clases sociales. Es cierto que en Tanzania el margen entre los salarios más bajos y los más altos del sector público se ha estrechado en promedio de 50-1 a 20-1, pero este dato estadístico no dice nada de las áreas de reciente creación, donde se mantiene un margen más amplio, es decir, el control sobre los recursos nacionales acumulado a través de las paraestatales, con frecuencia desviado hacia bolsillos particulares. En ambas sociedades la diferencia oficial entre los individuos es muy superficial: *wananchi* y *wazungu* (ciudadanos y extranjeros, principalmente europeos); la diferencia se da entre habitantes "rurales" y "urbanos", entre "ociosos" y "hacedores", considerados "explotadores".

La ideología de la *umoja* (unidad) ayuda a mantener y a reproducir los patrones de estricto control político, al aportar la legitimidad requerida. El razonamiento suele ser que los debates no controlados por el Estado pueden llevar a la desintegración, "lujo" que no puede permitirse un Estado de reciente creación. Ahora bien, esto no es raro

en la mayoría de los nuevos estados. En Estados Unidos —la primera nueva nación según Martin Seymur Lipset— ésta fue la situación corriente poco después de la fundación de la Unión a fines del siglo XVIII. Los padres fundadores de la Unión tenían un gran temor de la democracia, pues a pesar de que como los líderes africanos, combatieron contra Inglaterra por una independencia basada en la democracia, no obstante sentían que podía ser una fuerza desintegradora. Para Alexander Hamilton, como para los actuales líderes africanos, esta desintegración podría apartarlos del primordial interés de acumulación y control político, prioridades de la agenda política y social. Demasiada democracia basada en las mayorías en vez de en un concenso general, como sugirió Nyerere, conduce al caos social. En un periodo de acumulación rápida —"para el desarrollo"— esto no es deseable. Por consiguiente, la unidad es el único camino para mantener los logros alcanzados: la transformación de una clase pequeñoburguesa, antes discriminada por su raza y color, en una clase gobernante, y sus tentativas de hacer avanzar dicha transformación al convertirse en clase dominante en la sociedad y la economía.

El segundo aspecto de la ideología en Tanzania y en Kenia, que pone de manifiesto las condiciones generales del continente, ha sido la necesidad de desarrollar una ética laboral adecuada para la acumulación de capital y el desarrollo de una clase relativamente nueva. La noción de una ética laboral apropiada para la producción capitalista, acaso encuentre su expresión óptima en el libro de Weber *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. La ética calvinista de que Dios recompensa a cada individuo en este mundo, y no sólo en el otro, según su trabajo en la tierra, contribuyó a insistir en la necesidad del trabajo pesado en la etapa inicial del desarrollo capitalista. Si bien constituía en esencia una virtud de la clase capitalista ascendiente, llegó a formar parte de la ética de las sociedades capitalistas.

La falta del desarrollo deseado durante el periodo colonial hizo necesario, para la nueva clase dominante, fomentar una nueva disciplina en la población de todos los países africanos, donde se tomó en serio el desarrollo económico. Los métodos del Estado colonial fueron más bien insuficientes: fuertes impuestos, el uso de la fuerza y demás, a pesar de haber sido constantes, no bastaron. Tampoco elevar los salarios constituyó una alternativa posible. En este contexto, la movilización del pueblo se ha considerado como el método apropiado para alentar e incentivar la disciplina. En consecuencia, se ha promovido el trabajo como un interés nacional, antes que individual. La fuerza de trabajo no constituye una propiedad privada legítima; debe de ser controlado y guiado efectivamente en interés de la nación. El esfuerzo

en el cual se encuentran comprometidos, es considerado como una empresa común donde todos "luchan juntos" para el mejoramiento general. Actuar en beneficio de los trabajadores es defender a la sociedad desde una posición privilegiada, vedada al campesino y al lumpenproletariado.

Por consiguiente, las esferas de participación política están severamente restringidas por los estrictos controles políticos existentes en ambas sociedades, y las ideologías elaboradas justifican esta lamentable situación. El Estado controla los sindicatos, haciéndolos partícipes y parte de los instrumentos estatales tanto en Kenia como en Tanzania. A los grupos secundarios se les desanima deliberadamente de participar políticamente, organizados en torno a los problemas de su interés. Se presenta al Estado como omnipotente y omnisciente; él sabe qué es lo mejor para todos los elementos de la población, y el desacuerdo se toma como señal del deseo de destruir al sistema en su totalidad.

En este contexto los ciudadanos conceden una gran atención a aquellas áreas de la vida pública que les permiten manifestar su inconformidad, aunque esto por sí mismo no conduzca al fin deseado. Entonces, las elecciones en el seno de los partidos (KANU/CCM) para puestos en el gobierno local y en el parlamento suelen disputarse a fondo. En las últimas elecciones en Kenia y Tanzania, muchos miembros titulares del parlamento perdieron sus escaños ante candidatos menos conocidos, mientras que al mismo tiempo la baja concurrencia para las elecciones presidenciales y las reimplantadas para designar alcaldes en Tanzania, en comparación con votaciones anteriores, indican la desilusión de un amplio sector de electores ante el régimen.

De manera general, todas las actividades políticas deben de efectuarse bajo la égida del partido político único, lo cual lo convierte en la institución política más abiertamente organizada y extensa en ambos países. Esto ocurre en menor grado en Kenia que en Tanzania; en los días de Kenyatta la organización tribal era desde el punto de vista funcional más importante que el partido, pero con Moi, antes de los sucesos de 1982, esto parecía estar cambiando. En Tanzania el partido continúa siendo capaz de hacer valer sus derechos, por ser una institución útil tanto para la participación limitada, como para el control estricto. El partido en Tanzania, como institución, combina admirablemente ambas funciones, por lo cual ha atraído el interés de la mayoría de países africanos que piensan establecer un sistema estable, aun aquellos, como Nigeria, que se han mantenido en la precaria senda del militarismo por más de un decenio.

Conclusiones

Estos comentarios son parciales, incompletos y con la única finalidad de servir como primera instancia de discusión. Ésta se ha restringido a las superestructuras políticas e ideológicas a fin de proponer que el Estado, en una situación de rápido cambio social, es llamado a intervenir y a desempeñar tareas en áreas en otras condiciones a cargo de las instituciones de la sociedad civil. El Estado en África en el periodo posterior a la independencia, por consiguiente, es activo, tanto en términos del proceso de acumulación mismo —como Leys y otros han señalado, para el caso de Kenia—, así como en el establecimiento de las condiciones generales para la acumulación y la consolidación de las clases.

Traducción: *Aída Cervantes*

Bibliografía*

Fanon, Franz, *The Wretched of the Earth.* Penguin, 1975.

Goulbourne, H. (comp.), *Politics & State in the Third World.* McMillan, 1979.

Iliffe, J., *A Modern History of Tanganyka.* CUP, 1979.

Leys, C., *Undevelopment in Kenya.* Heinemann, 1975.

_____ *et al.*, "State Capital in Kenya: A research Note", *Canadian Journal of African Studies*, 14-II-80.

_____ y Kapilinsky, Henley, "Debate on 'Dependency' in Kenya", *Review of African Political Economy*, núm. 17.

Nyerere, J. K., *Freedom and Socialism*, OUP, 1968.

Shivji, Issa, *Class Struggles in Tanzania.* Tanzania Publishing House, 1975.

Van Zwanenberg, R. M. A., *Colonial Capitalism and Labour in Kenya, 1919-1939.* East African Literature Bureau, 1975.

* Deliberadamente he evitado las notas de pie de página en este trabajo de discusión, pero la presente bibliografía se consultó para la elaboración de este texto.

4. RESPUESTAS DEL ESTADO AFRICANO A LOS CICLOS Y CRISIS ECONÓMICOS. NOTAS PRELIMINARES

Thandika Mkandawire

El observador de las políticas económicas de los gobiernos africanos durante las dos últimas décadas se asombra ante los giros políticos ocurridos en casi todos ellos. Algunos se dan a través de golpes de Estado para efectuar el cambio de funcionarios, sin embargo, en numerosos casos no se verifican modificaciones palpables en el gobierno. Sencillamente el presidente promulga una "declaración" que modifica la política, a veces con implicaciones de gran alcance. La *Declaración de Arusha* de Nyerere, el "Avance a la izquierda" de Obote, la *Declaración Mulungushi* de Kaunda, la proclamación de "autenticidad" de Mobutu, figuran entre algunos de los cambios políticos más conocidos sin previa modificación patente del aparato del Estado.

La mayor parte de los cambios políticos han sido desde un orden capitalista "liberal" hacia otro "estatista y nacionalista", y viceversa. La regularidad de este fenómeno es tal, que Mansour (1978) la ha elevado a la categoría de "ley básica de la formación social periférica", que comprende la "alternancia entre el capitalismo liberal y el capitalismo burocrático". Con base en esta ley, pronostica lo siguiente:

> Es muy probable que en numerosos países africanos *donde no se permiten o se malogran las condiciones subjetivas para ejercer una estrategia auténtica de desarrollo autónomo y autosuficiencia*, alternarán una y otra vez una interminable sucesión de regímenes liberal-capitalistas y burocrático-capitalistas, uno haciendo alarde de su microeficiencia (incentivos, propiedad privada y control, etcétera) mientras el otro presume macroeficiencia (una tasa más alta de inversión, mayor empleo), pero ambos ineficaces debido a su patrón común de dependencia.

Al respecto, cabe recordar: *a)* La condición de que esta "ley" se aplica donde no se ha adoptado una estrategia eficiente de desarrollo autosuficiente, y *b)* el criterio de eficiencia utilizado para sustentar uno u otro tipos de regímenes.

Respecto a América Latina, Petros discute el fin del capitalismo de Estado en términos muy parecidos a lo expresado por Mansour en sus escritos.

> La experiencia histórica del Estado capitalista indica, sin embargo, que sean cuales fueren la dinámica y motivación iniciales, a la larga el estancamiento, la privatización y dependencia externa son fenómenos recurrentes. La inserción en el mercado mundial bajo condiciones inequitativas conduce a una crisis dirigida a la disolución del estatismo como modo de producción (p. 89).

Sin embargo, hay una diferencia entre las teorías de Mansour y las de Petros. Mientras aquél describe un proceso cíclico y pronostica alternancias, el segundo es parcial y lineal, sólo explica por qué declinará el Estado capitalista después de algún tiempo pero sin indicar por qué surgió o puede surgir para reemplazar a un mercado capitalista liberal.

Muchos otros autores han advertido estas alternancias y han ofrecido diversas explicaciones sobre su origen. Algunos las atribuyen a la importancia de los individuos o dirigentes carismáticos de la política africana; y los cambios políticos se toman como reflejo del carácter progresista o retardatorio en lo intelectual o ideológico, o a la sustitución de un líder por otro. Esta interpretación está reforzada por la peculiar abundancia de escritos sobre "el pensamiento político africano", reducidos a compilaciones de discursos y escritos de dirigentes políticos africanos (sobre todo jefes de Estado) sin gran referencia al contexto social o fuerzas que modelan o están representadas por ese "pensamiento". Así, la vía decididamente capitalista de Malawi se explica por la educación calvinista de Banda. El "humanismo" y estatismo de Zambia se atribuyen a la perspectiva profundamente religiosa de Kaunda, y así por el estilo.

La fragilidad del Estado en África y la posición dominante que disfrutan algunos dirigentes, pueden apoyar el enfoque de algunos escritores sobre el pensamiento de ciertos individuos clave. No hay duda de que los Nkrumah, Kenyatta, Senghor, Nyerere, Houphouet-Boigny, ya no digamos personajes más excéntricos como Idi Amin y Bokassa, han dejado visibles huellas en la política ejercida por sus gobiernos. Sin embargo, concentrarse en las preocupaciones idiosincráticas de

esos individuos, aunque proporciona material biográfico interesante subestima la importancia de las fuerzas socioeconómicas que sostienen o debilitan las inclinaciones personales de este o aquel líder "carismático", y deja sin explicación la enorme brecha existente entre muchas de esas declaraciones y las prácticas socioeconómicas de sus países. Si no se adopta un punto de vista puramente solipsista, debe prestarse atención a los fenómenos socioeconómicos a menudo causa de las respuestas intelectuales o ideológicas de los hombres que están en el poder.

Otra explicación de la inestabilidad de las políticas de las economías africanas se basa en la idea de que sus gobiernos son inestables. Paradójicamente, la inestabilidad de los gobiernos se atribuye a veces a la imposibilidad de la élite dominante para ejercer a largo plazo políticas estables en interés nacional o incluso de las clases. Este *petitio principi* a veces se explica después como falta de cohesión de clase en las élites dominantes. La imagen de esto es que si bien la clase gobernante constituye una "clase en sí", todavía necesita convertirse en una "clase para sí", y mientras tanto existe una lucha interna casi suicida por el reparto del excedente económico, que conduce al cambio de un régimen a otro. La inseguridad sobre los beneficios alienta una mentalidad saqueadora que debilita la cohesión de clase y contribuye a una mayor inestabilidad de la economía y la sociedad. Estas fracciones de la clase gobernante (generalmente consideradas como una "burguesía del Estado"), protegidas por la burocracia estatal, favorecerán un régimen más estatista, mientras los elementos nativos aliados al capital extranjero favorecerán una economía abierta y liberal. Lo mismo sucede con la clase agraria capitalista, que puede oponerse a las condiciones de comercio desfavorables a menudo impuestas a la agricultura por una industrialización estatista. En el curso de estos conflictos internos de clase triunfará una u otra de estas fracciones e impondrá sus políticas. Existe cada vez más bibliografía sobre el contenido de clase presente en las políticas de Estado africanas, que ha contribuido a la crítica de las explicaciones de la política económica de este continente fundadas en el "carisma" de sus líderes. También ha contribuido ha desmitificar el Estado al relacionarlo con las fuerzas sociales reales y sus respuestas a los intereses de las diferentes clases sociales.

Sin embargo, a pesar de las numerosas perspectivas brindadas por el nuevo enfoque, su mayor debilidad estriba en la ausencia de una explicación clara sobre la dinámica de las fuerzas económicas fundamentales que provocan una u otra respuesta del Estado, lo cual propicia el ascenso de alguna fracción y no de otras. *¿Qué ocurre en la economía que tarde o temprano debilita determinada política econó-*

mica y obliga a cambiarla, ya sea por obra del gobierno o derrocándolo? Además, gran parte de este planteamiento se ha visto viciado por un intento mecánico de relacionar cada grupo de políticas con el "contenido de clase del Estado". Este enfoque mecánico fracasa al enfrentarse con el fenómeno común de los cambios drásticos en la política sin ningún cambio evidente en la base social del aparato del Estado o en la constelación de sus fuerzas sociales. Además, la tendencia a analizar la política del Estado sin una clara comprensión de su propósito o de la dinámica de las fuerzas socioeconómicas que debe enfrentar por mal ideada o ejecutada que esté, obliga a los analistas a atribuir su falla a factores subjetivos como la ignorancia, la falta de fibra moral, contradicciones entre los elaboradores de las políticas, o sencillamente las desechan como característica común de las "políticas de la pequeña burguesía".

La segunda hipótesis probablemente parezca extrema, considerando la demanda de mayor ayuda e inversión de parte de los gobiernos africanos. Sin embargo, debemos mencionar lo siguiente:

a) Incluso en los países que han favorecido el capital extranjero, como Costa de Marfil o Malawi, cada vez es mayor la proporción de inversión cubierta con los ahorros domésticos.

b) En general los gobiernos africanos han expresado, por lo menos colectivamente, su preferencia por el comercio en vez de recibir ayuda internacional, supuestamente sobre la base de que disfrutan de mayor libertad para disponer de sus utilidades en divisas que cuando reciben fondos de ayuda.

c) Como tendremos ocasión de discutir más adelante, siempre que los gobiernos africanos han aumentado sus recursos a través de mayores ganancias en divisas, han tratado de incrementar el control de sus economías, mediante planes ya sea de nacionalización, inversión conjunta o planes de fortalecimiento de la economía doméstica.

d) El nacionalismo sigue siendo una fuerza política, y los dirigentes africanos tienen que demostrar de vez en cuando, por lo menos en lo retórico, que participan de este sentimiento. Sin embargo, las aspiraciones "nacionalistas" del Estado se verán frenadas por tres realidades de sus economías: *1.* La dependencia en el comercio exterior para lograr inversión decisiva y otros bienes de consumo y, por lo tanto, la prioridad de las consideraciones en torno a las divisas en su política económica. *2.* La integración de la economía en un sistema capitalista mundial dominado cada vez en mayor medida por las compañías transnacionales, y la necesidad de tomar en cuenta las políticas de inversión y comercio de las corporaciones transnacionales. *3.* La incapacidad estructural o histórica de la clase gobernante para emprender

y aplicar con firmeza los programas nacionales de desarrollo, a través de todas las vicisitudes de la acumulación periférica.

Este grupo de hipótesis explica parcialmente las evidentes ambigüedades de la burguesía nacional africana, atrapada entre dos fuerzas: el nacionalismo económico y la internacionalización de la producción capitalista. Y, según Lubeck (1982): "observar a la burguesía es observar la interacción de esas dos fuerzas en una sola sociedad".

El modelo

El modelo aquí descrito podría expresarse matemáticamente de manera más compacta. Sin embargo, nos limitaremos a una exposición verbal y gráfica. La conocida teoría de la acumulación de Marx, basada en dos departamentos, nos dice que en una economía cerrada la tasa de expansión del departamento I, donde se producen los bienes de capital, establece el límite superior de la tasa general de inversión de la economía. En los países africanos que prácticamente no producen bienes de capital (Mkandawire, 1982) el sector exportador sirve como "sector cuasi-de-bienes de capital" porque, aunque gana las divisas necesarias para comprar bienes de capital no tiene los nexos estructurales con otros sectores generalmente accesibles para un sector interno de bienes de capital, debido a que el sector de exportación no va de acuerdo con la estructura de la demanda de la economía interna.

Entonces, en una "economía abierta" de este tipo la preocupación primordial del Estado estriba en la obtención y crecimiento de la reserva de divisas. El crecimiento de las reservas de divisas estará determinado por la tasa de crecimiento de las utilidades de exportación menos la tasa de crecimiento de las importaciones. En cambio, la tasa de crecimiento de las importaciones estará determinada en gran medida por la tasa de expansión de la economía. Para simplificar más las cosas, la tasa de crecimiento de las importaciones está relacionada positivamente con la expansión de la inversión. En cuanto a las inversiones, serán la suma de las inversiones extranjeras y nacionales. Veamos primero la inversión extranjera. Además del "ambiente" general de inversión (estabilidad política, docilidad o militancia de los trabajadores, posición ideológica del Estado, etcétera), la inversión extranjera será estimulada por tendencias favorables en la posición de la balanza de pagos de la economía, ya que esto asegura su capacidad para financiar la repatriación de las utilidades posteriormente. Sin embargo, hay un "freno" interno en la expansión para la inversión extranjera: mientras mayores sean las existencias de inversión extranjera, mayor

será la reticencia de los capitalistas extranjeros ya que temen el "exceso de riesgo" o "jugárselo todo a una carta". Por lo tanto, puede suceder que incluso con tendencias favorables en la balanza de pagos, rentabilidad continua y un ambiente de inversión general positivo, los capitalistas foráneos rehúsen invertir y, de hecho, empiecen a repatriar sus utilidades, debilitando así la posición de la balanza de pagos, que a su vez propicia mayor renuencia de los inversionistas extranjeros a invertir y esto acelere la repatriación de utilidades antes que el desplome de divisas obligue al gobierno a imponer restricciones a la transferencia de fondos al exterior.

Estas dos tendencias de la inversión y las divisas crearán un desplome caracterizado por los bajos niveles del crecimiento y la balanza de pagos. Sin embargo, a menos de que ocurra algo drásticamente adverso a las exportaciones, el bajo nivel de inversión y reducción de importaciones puede conducir al incremento de las divisas. El capital extranjero puede otra vez empezar a invertir y por un momento la economía puede disfrutar de un "auge" con mayor inversión foránea y una buena posición de la balanza de pagos. Tarde o temprano la demanda de bienes de consumo superará la capacidad de importación, ocasionando la desaceleración de la inversión. Entonces, el patrón que siguen estos movimientos es cíclico.

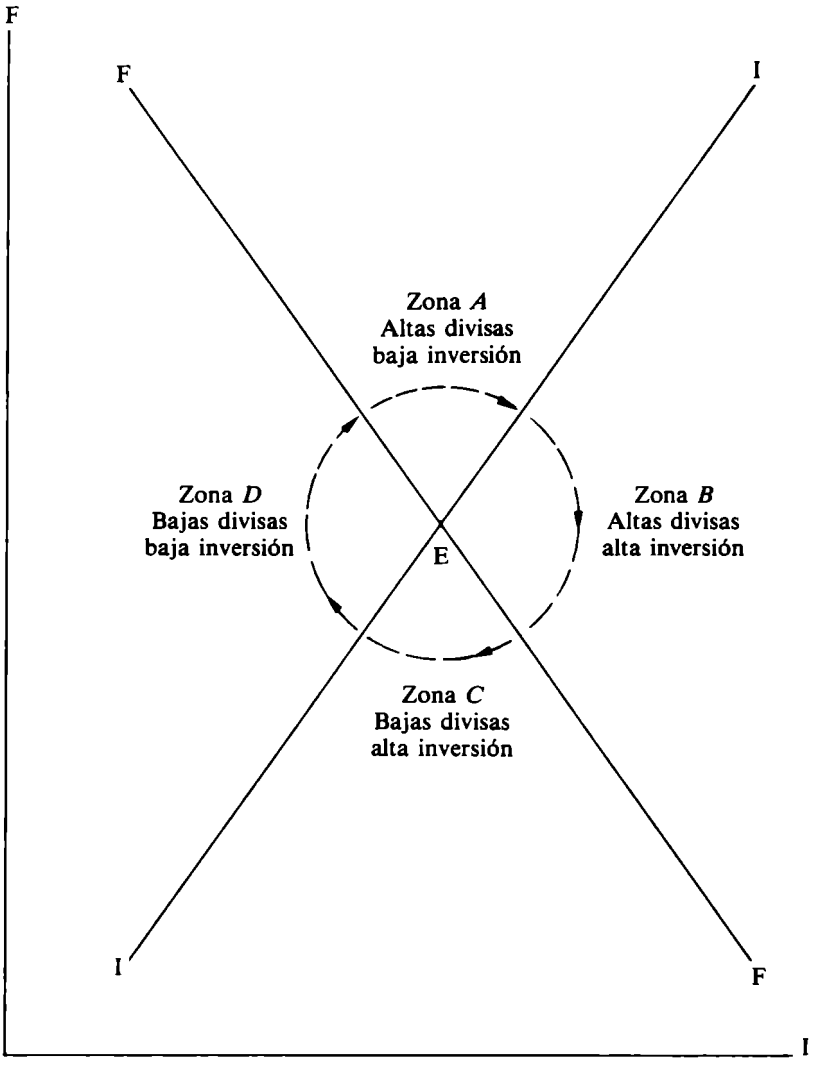
El diagrama presentado a continuación puede resultar heurísticamente más claro. La figura I muestra el proceso antes descrito. Los dos programas (DD) e (II) indican los puntos en que se encuentran las divisas (DD) y la inversión (II) en su estado normal. Las declinaciones de la curva se obtienen de suponer que una situación sana de las divisas estimula la inversión, mientras que un alto nivel de inversión actúa negativamente en la acumulación de divisas. Las flechas indican la dirección del movimiento de la economía conforme se hacen ajustes. Los movimientos cíclicos ilustrados aquí son "espontáneos", en el sentido de que no son ocasionados por ningún gobierno. El diagrama muestra cuatro zonas donde la economía se encontrará en algún momento dado.

Zona *A*: elevado índice de divisas, bajo índice de inversión; zona *B*: divisas e inversión elevadas; zona *C*: inversión alta, divisas bajas, y zona *D*: inversión y divisas bajas.

Bajo algunas hipótesis matemáticas económicamente razonables se puede deducir la curva punteada y la dirección del movimiento de la curva. Ignoramos si el movimiento es o no convergente hacia el punto de equilibrio *E*.

Lo que se obtiene es un modelo de "ciclo comercial" para una economía sumamente dependiente de la inversión extranjera y de las utilidades en divisas. Este modelo proporciona entonces la ilustración

económica de la naturaleza cíclica de las políticas del Estado. Al recordar que éste es "partidario del desarrollo", y que el control nacional constituye un objetivo deseable, se puede pasar al análisis de las respuestas del Estado a estos ciclos, para lo cual resulta de provecho recurrir a los ejemplos.



Supongamos que la posición inicial de una economía está en *A*. El Estado al pensar que el bajo nivel de inversión no garantiza la disponibilidad de divisas, tratará de estimular la inversión. Dada la disponibilidad de divisas, el Estado tratará de hacerlo con inversión nacional controlada. En el caso de África, donde la clase capitalista es débil, el Estado emprenderá directamente la inversión. Con frecuencia se dará a los programas del Estado un tono nacionalista y estatista. De hecho, el Estado puede no sólo invertir en nuevas actividades, sino también nacionalizar el capital extranjero y tener los medios para pagar una "compensación justa" al capital extranjero por los bienes nacionalizados. Se podría adoptar un programa populista para movilizar los ahorros domésticos.

Los ejemplos de este tipo de reacción ante una inversión extranjera y disponibilidad de divisas lentas los proporcionan casos como Ghana durante el mandato de Nkruma, el "humanismo" de Zambia, la Tanzania de Ujamaa, el "avance a la izquierda" de Uganda, la "autenticidad" de Zaire. También son indicativos de este tipo de reacción los programas nacionalistas de las economías ricas en minerales. Tomemos el caso de Zambia, en el momento de su independencia los precios del cobre iban en ascenso y Rodhesia del Sur dejó de absorber sus ingresos, por lo que Zambia se encontró con una balanza comercial favorable y cuantiosas reservas de divisas. El programa de desarrollo inicial del gobierno supuso que la inversión extranjera estaría atraída al sector manufacturero, mientras el Estado usaría las utilidades de los minerales para proporcionar la infraestructura social y económica necesarias. Resultó que no llegó capital extranjero y Zambia continuó acumulando reservas de divisas debido a la "baja capacidad de absorción". De acuerdo a lo previsto por nuestro modelo, el gobierno decidió tomar cartas en el asunto. La *Declaración Mulungushi* pedía la nacionalización de las minas y se proclamó una nueva ideología "humanista". El Estado estableció un programa de extensa importación en sustitución de la inversión y por un tiempo Zambia disfrutó de un alto nivel de crecimiento con una posición favorable de divisas. Por lo tanto, la economía avanzó hacia la zona *B*. Tanzania muestra también un proceso semejante, durante la primera mitad de la década de su independencia, disfrutó de una balanza comercial positiva y a pesar de su política claramente establecida en favor del capital extranjero, dicho capital no llegaba por haber elegido las empresas internacionales a Kenia como centro de sus actividades en la ahora extinta Comunidad del África Oriental. Nuevamente, el Estado se vio precisado a intervenir. Cabe mencionar también el agotamiento de reservas de plata de Nkrumah en los bancos británicos, más o menos

bajo el mismo modelo. En todos estos casos el Estado pudo estimular el crecimiento y durante algún tiempo éste fue posible con una disponibilidad significativa de divisas. Sin embargo, según lo muestra nuestro modelo, en todos estos casos el programa de alta inversión ocasionará tarde o temprano graves tensiones en la balanza de pagos. La rapidez en la presentación de estas presiones dependerá de los precios mundiales de los principales bienes de exportación. Sin embargo, incluso suponiendo estabilidad en los precios, la alta elasticidad de la importación durante el proceso de industrialización empujará a la economía primero hacia la zona *C*, donde el programa de inversión se mantiene alto con el empeoramiento de la posición de las divisas. El Estado se verá obligado a gastar más de sus reservas de divisas y a pedir préstamos al mercado internacional. Sin embargo, esto no puede continuar eternamente y la economía se deslizará a la zona *D*, donde tanto la inversión como las divisas son malas. En estos casos suele apelarse a un cambio de política. Primero se trastocará la macroeficiencia (alta inversión agregada) de la cual podría haberse enorgullecido el Estado y haber justificado todo tipo de microineficiencias (burocracias abultadas, industrias de capital intensivo con manejo ineficiente). El programa nacionalista se enfrentará a los ataques de las fuerzas internas y externas conforme sean mayores las demandas de privatización y "apertura" de la economía. En algunos casos, podría ser derrocado el gobierno, sin embargo, a menudo puede cambiar su política el Estado sin cambios drásticos de funcionarios. Para obtener fondos del exterior el Estado podría necesitar negociar con el FMI y el Banco Mundial. Los titulares del *International Herald Tribune* del 23 de octubre de 1982: "Desperate Tanzania Returns to IMF, World Bank Talks" ilustran el desenlace de este drama. El acostumbrado condicionamiento de los programas de ajuste del FMI y del Banco Mundial demandarán la desnacionalización, un grave recorte en los programas de inversión mediante riguroso freno a las importaciones, devaluación, etcétera, con la esperanza de que ésto conduzca a la obtención de divisas mientras la economía entra de nuevo a la zona *A*. Entonces puede iniciarse otra vez todo el proceso.

Cabe señalar que una economía que empieza en la zona *D*, con baja inversión extranjera y bajas divisas, seguirá un programa característico del FMI como forma prioritaria de cumplimiento, sencillamente no habrá sitio para los programas nacionalistas. En el mejor de los casos, el gobierno estimulará las exportaciones tradicionales, creará una capacidad aceptable de ganancia de divisas, invitará a la inversión extranjera mediante toda una serie de medidas, incluyendo la represión a los trabajadores, para poder mover la economía de la posición *D* a

la *A* y a la *B*. Este caso se ve ilustrado por países como Malawi después de su independencia. Sin embargo, incluso en el caso de países como éste, si la discrepancia entre el crecimiento potencial indicado por la capacidad de divisas y el nivel de la inversión real de capital extranjero son grandes, el Estado intervendrá mediante la inversión directa del excedente frecuentemente retenido por las cámaras de comercio.

En una situación donde la mejora de la balanza de pagos va acompañada de una significativa inversión extranjera, la acción del Estado puede quedar limitada a inversiones conjuntas y asociaciones con capital extranjero. Podría exigirse la ubicación de nacionales en puestos clave (como en Costa de Marfil) e incluso estimular la concesión de préstamos a nacionalistas para comprar acciones de compañías extranjeras. El programa nacionalista será básicamente capitalista liberal. Durante esta fase se pueden incluso advertir señales de surgimiento de una "burguesía nacional" fuertemente apoyada por el Estado. Parece ser que Costa de Marfil estuvo en esta situación durante el reciente auge de precios de bienes de consumo. Sin embargo, incluso en este lugar el alto nivel de inversión (tanto extranjero como nacional) debilitará gradualmente la balanza de pagos del país y conducirá a una demanda masiva de reajuste estructural típico del FMI. Esto puede incluir un torrente de bancarrotas entre la naciente burguesía e incluso a un mayor control de los extranjeros sobre la economía.

En cuanto al conflicto interno de clase y entre clases, es evidente que cada grupo de políticas de ajuste favorecerá o desfavorecerá a ciertas fracciones de las clases gobernantes. La respuesta nacionalista estatista suele contar con el apoyo de la incipiente burguesía del Estado creada por este proceso. Todo capitalista agrícola se opondrá a esta opción debido a la tendencia inherente a ella de volver desfavorables las condiciones comerciales para la agricultura, debido a la alta protección brindada a sus ineficientes industrias. Los campesinos podrían oponerse también a esta estrategia por las mismas razones. Los trabajadores pueden ser cooptados en este programa debido a que el alto nivel de inversión y los altos salarios que acompañan a la industrialización de capital intensivo mejoran los ingresos del empleado, pero desertarán de las filas cuando empiece a fallar el programa. La reducción y escasez de divisas convencerá incluso a la burocracia del Estado de que debe abandonarse el modelo adoptado, por lo que podrían presentarse cambios en la política sin modificación alguna en la composición de clases del Estado. En el caso de Zambia, los sindicatos laborales que antes aplaudieron la nacionalización han empezado a pedir abiertamente la desnacionalización, por lo menos en el sector no mine-

ral, sobre la base de que el Estado no sólo los está explotando, sino que además lo hace ineficientemente.

Comentarios finales

Nuestra discusión ha sido muy esquemática y la presentación de ejemplos inevitablemente tuvo un carácter impresionista. No obstante, nos parece que una elaboración más precisa del proceso de acumulación que siga la forma antes indicada, puede proporcionar antecedentes útiles para el debate sobre el Estado y la acumulación en África. Muy especialmente nos podría ofrecer bases teóricas para la "ley" de alternancia de Mansour. Además, podrían quedar resueltas algunas disputas en torno a si las relaciones del Estado con el capital extranjero en las economías africanas son de colaboración o de conflicto, o por lo menos quedarían en una vía provechosa, si se presta atención a la naturaleza de los problemas económicos que enfrenta el Estado en los movimientos cíclicos de sus economías.

Adviértase también que las políticas del gobierno pudieran no siempre ser tan rápidas como cabría esperar. La inercia política y burocrática, especialmente cuando no hay una fracción hegemónica coherente dentro del aparato del Estado, o cuando las clases y sus conflictos internos han conducido a un estancamiento, simplemente puede imposibilitar al Estado para hacer los ajustes exigidos por su estatus periférico y su forma de integración al sistema mundial. Esto me recuerda la historia de Ghana después del mandato de Nkrumah (Ninsin, 1982). En una situación así, la economía puede estar estancada en baja inversión y bajas divisas durante largo tiempo. También las presiones extranjeras pueden bloquear ciertas opciones (especialmente las de carácter nacionalista) mediante la desestabilización sistemática o derrocamiento del gobierno.

Este breve comentario muestra que los estudios donde se considera la nacionalización de las industrias africanas como un giro del régimen hacia el socialismo, no entienden la realidad. En general, la nacionalización es simplemente un intento nacionalista de controlar la economía y acelerar el proceso de acumulación, y como tal debe juzgarse.

Por último, la crisis económica global de la actualidad ha debilitado las reservas de divisas prácticamente de todos los países africanos, con la consecuencia inmediata de que si bien la década de los sesenta y principios de los setenta fueron la era de la nacionalización, los ochenta son la época de la desnacionalización, conforme un país tras

otro sucumben a las exigencias del FMI. El "avance a la derecha" generalizado en África se explica parcialmente por el hecho de que la mayoría de los países africanos se encuentran en la categoría de baja inversión y bajas divisas.

Traducción: *María de la Paz Mayo*

Bibliografía

Lubeck, "Theoretical Issues in the Development of An African Bourgeoisie in Nigeria, Kenya, Ivory Coast", mimeo., 1982.

Mansour, F., "Some Notes on Social Stratification and Social Change in Africa: Some Theoretical Considerations", *Africa Development*, vol. III, núm. 3, 1978.

Mkandawire, Thandika, "Capital Goods, Technological Change and Accumulation: Theoretical and Practical Issues from Africa", World Employment Programme, ILO, Documento de Trabajo núm. 82, Ginebra, 1982.

Ninsin, K. A., "Ghana: The failure of a Petty-Bourgeois Experiment", *Africa Development*, de próxima aparición.

Petros, J., "Critical Perspectives on Imperialism and Social Class in the Third World", Monthly Review Press, 1980.

5. TERRITORIO EN DISPUTA: RECONSIDERACIÓN COMPARATIVA Y TEÓRICA DE LAS EMPRESAS ESTATALES EN ÁFRICA

Ernest J. Wilson
Universidad de Michigan

La pregunta que planteamos en este estudio es sencilla: ¿por qué es más grande el sector público en algunos países africanos que en otros? Podríamos, en principio, formular esta interrogante en cuanto a la gama de instrumentos de que disponen los estados para influir en y determinar los límites exteriores de los mercados de factores y productos, incluyendo impuestos, subsidios, permisos, barreras arancelarias y cosas semejantes.[1] Sin embargo, el interés contemporáneo en la relación entre los sectores público y privado se centra en las empresas del Estado, y con toda razón. El estudio de la relación entre los sectores público y privado en África se resuelve enseguida en el estudio del papel de las empresas propiedad del Estado (EPE), que parecen más grandes en África que en cualquier otro lugar, debido a su singular dimensión y campo de acción, así como a la relativa ausencia de otros actores económicos nacionales de tan gran envergadura. Según un observador africano:

> Ya no es adecuado calificar el papel de las corporaciones públicas en la economía de los países en desarrollo como "importante"; si se quiere ser exacto deberá calificarse de "vital". Las empresas públicas de los países en desarrollo manejan ahora la mayor parte de las exportaciones de importancia; controlan los sistemas bancarios y de seguros; están promo-

[1] A. Choksi discute la variedad de instrumentos disponibles para la intervención del Estado en "State Intervention in the Industrialization of Developing Countries: Selected Issues", en *Documento de Trabajo del Personal del Banco Mundial, núm. 341*, Washington, julio de 1979.

viendo el desarrollo agrícola, industrial y comercial; controlan servicios tan importantes como la electricidad, ferrocarriles, puertos, etcétera, y en fechas más recientes están emprendiendo la importación de los bienes de consumo y productos más necesarios. Por lo tanto su eficiente y exitoso manejo es de suprema importancia para la población africana. En todo el continente se debate continua y acaloradamente la forma en que se manejan, la falta de planeación y las desastrosas experiencias en la esfera de sus actividades. . . El crecimiento sostenido de las naciones africanas en desarrollo depende en gran medida de la eficiencia con que se manejen las proliferantes empresas públicas.[2]

Encontramos que en algunos países hay numerosas EPE y desempeñan un papel enorme en la economía nacional, en otros hay menos y ocupan un espacio más restringido en ésta. En algunos países las EPE se han expandido rápidamente, mientras en otros su crecimiento ha sido lento y deliberado. ¿Por qué ha sido así? Mi hipótesis es que las diferencias nacionales de las características organizativas deben explicarse en relación con los aspectos sociales en general. Esto incluye el papel del mercado y los factores de éste, pero también se enfocará en elementos que, como las propias EPE, trascienden la diferencia conocida entre política y mercado. Creo que la variedad en número, esfera de acción, organización y actuación de las EPE está determinada en gran medida por una combinación de diferencias en las estructuras y las conductas sociales, diversas de país a país.

Este argumento, tentativo por necesidad mientras no se puedan realizar trabajos de campo más extensos, consiste en que la esfera de acción, estructura y desempeño de las EPE (y los límites de los sectores público y privado en general) son consecuencia de un complejo proceso *social* basado por completo en la sociedad y la economía.[3] Este re-

[2] C. H. Muwanga-Barlow, "Control Versus Autonomy in Improving the Management of Public Commercial Corporations in Developing Nations", *African Review*, pp. 5, 2 (1975), 187. Al escribir sobre Tanzania, pero con implicaciones para toda África, Loxley y Saul afirman que las EPE son importantes no tanto por su control sobre la producción de África, sino por su control sobre la disposición de los superávit de capital invertible. Esto incluye pagos de transferencias, de préstamos del interior o del exterior (las EPE frecuentemente son las prestamistas nacionales más grandes en los mercados de capital doméstico o internacional). Por lo tanto, son "de gran importancia en el proceso de definición a largo plazo de la forma y estructura de la economía". Esto es especialmente decisivo durante el periodo de ajuste estructural a los cambios del mercado internacional. J. Lowley y J. Saul, "The Political Economy of the Parastatals" en H. Mapolu ed. *Workers and Management*, Dar Es-Salam, 1976, 4-5.

[3] R. Sobhan es uno de los pocos autores que analizan las EPE como función directa del tipo de sociedad en el que están ubicadas, especialmente el equilibrio del poder político entre las clases. Ver "Public Enterprises and the Nature of the State", *Development and Change*, p. 10, 1979.

sultado no es simplemente consecuencia de la cuidadosa planeación y previsión de los funcionarios del gobierno; ni es mera consecuencia de la "herencia colonial", ni resultado del expansionismo de una voraz élite burocrática; ni, finalmente, de la orientación ideológica de los dirigentes políticos nacionales. Cada uno de estos elementos desempeña un papel parcial en la configuración de las relaciones entre el sector público y el privado. La tabla que mostramos a continuación indica la variedad de objetivos de las EPE en los países en desarrollo. Sin embargo, no indica por qué los gobiernos de los diferentes países asignan algunas de esas tareas a las compañías del sector privado y otras a las del sector público.

Más bien mi argumento es que la diversidad internacional en África en la esfera de la acción, estructura y desempeño de las empresas públicas se puede explicar por el grado de diferencias internas de la estructura social africana, y la índole de la expansión empresarial extranjera en cada país. Dado que estas características de fondo respecto a la diferenciación de la estructura social y la operación de las compañías extranjeras varía de un país a otro, las características de las empresas propiedad del Estado variarán de acuerdo con esto.

Sin embargo, las amplias determinantes estructurales de la organización y desempeño de las EPE no son suficientes para explicar los resultados reales en países determinados, sólo pueden explicar por qué el sector estatal tiende a mostrar ciertas características. No pueden decirnos cómo ocurren estos procesos ni explicar los resultados específicos de la organización y operación de la empresa. Para dar cuenta de esto, debemos basarnos en factores menos estructurales operantes en las economías africanas.

Por lo tanto, el título "territorio en disputa" alude a los patrones de conflicto político, cooperación y competencia dentro de las secciones de la pequeña burguesía de la población africana, según se manifiestan en las luchas para definir los límites y equilibrio adecuados entre los sectores público y privado. Mi hipótesis es que el papel que debe desempeñar el Estado encuentra cada vez mayor competencia de las facciones que creen que su interés y el interés nacional pueden defenderse según diferentes modelos de relación entre economía y Estado. Las alianzas han zanjado muchas brechas en el pasado, pero es probable que una creciente tendencia de división separará a los grupos de la élite que estimulan la expansión del Estado hacia nuevas áreas de la economía, y a los que luchan por restringir la acción estatal a límites más estrechos.[4]

[4] Ver los debates y conferencias sobre este tema en las publicaciones de las cáma-

Cuadro 1. Lista parcial de los objetivos de las empresas públicas

1. Proporcionar apoyo y sustitución empresarial
2. Control de monopolios
3. Control del alto mando
4. Proporcionar servicios públicos
5. Obtener utilidades para inversión
6. Utilizar los recursos eficientemente
7. Evitar el fracaso de las empresas
8. Contrarrestar factores externos
9. Capacitar directivos y técnicos calificados
10. Aumento del empleo
11. Elevar la producción
12. Reducir la desigualdad del ingreso
13. Promover el desarrollo regional
14. Estabilizar los precios
15. Subsidiar los productos necesarios
16. Establecer el ejemplo de "modernización"
17. Ganar y ahorrar divisas
18. Promover exportaciones primarias
19. Llegar al socialismo
20. Equilibrar el poder de los capitalistas internos
21. Aumentar la autosuficiencia nacional
22. Ampliar el prestigio nacional
23. Poner en práctica la política del gobierno
24. Promover la seguridad nacional
25. Hacer contrapeso a las multinacionales

FUENTE: A. Choski, *State Intervention in the Industrialization of Developing Countries*, Washington, 1979, p. 8.

En los países de otros continentes éste podría convertirse rápidamente en un estudio de la lucha entre los directivos del sector público y los propietarios del sector privado. Sin embargo, en África, debido al carácter estructuralmente ambivalente de la pequeña burguesía, su subdesarrollo y los estrictos límites impuestos por el colonialismo y el capital extranjero, el Estado se convierte en importante vehículo a disposición de diversas facciones para ayudar a patrocinar una u otra versión del desarrollo del sector privado.[5] La identificación de dos

ras de comercio y asociaciones relacionadas de Africa. Por ejemplo, los de la Asociación de Manufactureros de Nigeria, o los reportes de la conferencia anual del Instituto Administrativo Nigeriano.

[5] Es voluminoso el debate sobre la naturaleza ambivalente de las estructuras de clase africanas y el estado africano. Ver la excelente encuesta de John Lonsdale, "States and Social Processes in Africa: An Historiographical Survey", *African Studies Review*, pp. 23, 24. Ver también el ensayo de Frederick Cooper, "Africa and the World Eco-

intereses opuestos de acuerdo a una estricta dicotomía entre los sectores público y privado resulta demasiado contundente en África, donde las actividades de los dos sectores y los intereses involucrados son mucho más ambivalentes. En el centro de esta ambivalencia se encuentran las empresas estatales.

El interés actual en la relación entre los sectores público y privado en general y en las EPE en particular, proviene de varias inquietudes entre las que se incluyen la actual recesión mundial y el creciente interés en la economía política. Quizá lo más importante sea el desconsolador desempeño de la economía mundial desde fines de los setenta, que ha provocado enormes estragos en África. La poca demanda de las economías industriales, las crisis de los precios del petróleo, las altas tasas de interés y otros problemas sistemáticos, se han combinado para deprimir el crecimiento económico de África en forma sin precedentes. Este estancamiento ha obligado, en cambio, a reconsiderar las principales instituciones económicas de todos los países; en África, donde la rama económica del Estado cobra tanta importancia, es natural que la atención haya girado hacia las EPE. Los déficit de operación en los buenos tiempos son indeseables pero tolerables. En los malos tiempos el deficiente desempeño económico y financiero de estas instituciones constituyen un gran peso para las aspiraciones al desarrollo. No obstante, la dinámica sigue diferentes patrones en los distintos países. Por ejemplo, es evidente que la actual recesión cíclica internacional ha impulsado tanto a los países capitalistas como a los socialistas a reducir los gastos de sus empresas públicas. Esto se ha manifestado en Costa de Marfil, Zaire y Senegal, así como en países socialistas como Guinea y Mozambique.[6]

La reducción de la esfera de acción de las EPE parece deberse a diversos factores. Conforme declina la demanda (y los precios) de los productos africanos, los ingresos del gobierno disminuyen, obligando finalmente a la reducción del gasto público en áreas políticas selectas donde las EPE pudieran estar activas. Segundo, los gobiernos reconsideran las EPE debido a su casi universalmente deficiente desempeño económico, que consume mucho más recursos de los que produce. Esto constituye una pesada carga durante las recesiones. Finalmente,

---

nomy" en el mismo volumen, y la discusión del estado en *The Review of African Political Economy*, 5, especialmente el ensayo de Colin Leys.

[6] Ver "Ivory Coast Survey", *African Business*, 34, especialmente la discusión acerca de si se deben privatizar o no las EPE del azúcar en las pp. 77-78. Como antecedentes de las paraestatales de Tanzania, *Wall Street Journal*, 27 de agosto de 1982. Para Zaire, *The Economist*, 31 de julio de 1982. La tendencia de liberalización de Guinea se discute en *Wall Street Journal*, 16 de septiembre de 1982.

ambas tendencias se ven reforzadas por la influencia externa de las agencias internacionales como el Fondo Monetario Internacional, que ha concedido préstamos condicionados a la introducción de reformas en las EPE. Por otro lado, hay evidencia de que en países como Ghana y Zimbabwe los imperativos políticos de los nuevos regímenes que llegan al poder en tiempos difíciles y los electorados socialistas prontos a la movilización y a la espera de cambios, crean presiones que obligan al gobierno a ampliar la esfera de acción de las EPE.[7]

El interés renovado en la economía política se presenta en un momento de la vida intelectual de las ciencias sociales cuando el vigor de los paradigmas —ya sea sobre la dependencia, neoclásico u otros— es mucho menor que en el pasado reciente. Como veremos más adelante, esta incertidumbre intelectual afecta directamente al estudio de las paraestatales en África. Este interés en los asuntos de los sectores público y privado se ha expresado enérgica y explícitamente, y a veces provocando gran polémica, en numerosos estudios recientes de la economía política africana. Esto incluye el reciente estudio del Banco Mundial titulado *Desarrollo acelerado en el África subsahariana*, un ejemplar reciente de *Daedalus* dedicado por completo al África, un volumen patrocinado por el Consejo de Relaciones Exteriores, de Crawford Young, titulado *Ideología y desarrollo en África*, así como un torrente de artículos aparecidos en la prensa diaria de Europa, Estados Unidos y África.[8]

Son tres las principales preocupaciones, presentes en estos artículos, de interés para nuestro tema. La primera es precisamente la preocupación por el desempeño de las EPE, especialmente su costo para la sociedad en conjunto.[9] Segunda, cada vez es más aceptado que el conocimiento recibido en su forma pura no ha resultado de gran ayuda para orientar la acción social del continente, sobre todo bajo las actuales condiciones de recesión. Desde una perspectiva socialista modificada de la dependencia, Colin Leys critica la teoría liberal neoclásica, la teoría de la dependencia y las marxistas. En tanto que Michael Roemer si bien sostiene que hay una orientación de mercado mucho mayor en África, critica las fallas de las hipótesis políticas tanto socia-

[7] El gobierno de Mugabe ha creado una nueva cámara de comercio de los minerales muy controvertida. Nuestro modelo indicaría que va a crear muchas más.

[8] *Daedalus*, Primavera de 1982, número especial sobre "Black Africa: A Generation after Independence". Crawford Young, *Ideology and Development in Africa*, New Haven, 1982, "Acelerated Development in Sub-Saharan Africa", Washington, 1981, *Banco Mundial-Reporte Berg*.

[9] Young, *ibid.*, 39-42, 47-48, 55-56, 192-194-196. *Daedalus*, primavera de 1982, 117, 133 y 135. *Reporte Berg*, 37-40.

listas como capitalistas.[10] Finalmente, vemos un renovado énfasis en las posibilidades de elección, así como en los imperativos de restricción en estas obras.[11] Esto contrasta mucho con los trabajos recientes donde África aparece estancada inevitablemente en un subdesarrollo perpetuo, salvo si ocurriese una repentina revolución socialista o capitalista. Estos estudios muestran el posible impacto de las alternativas políticas moldeadas por los dirigentes, las presiones ideológicas y políticas, en el comportamiento económico de África, y proporciona una útil veta de investigación para el estudio de las EPE.

Aunque el tema de este estudio consiste en explicar las diferencias nacionales presentes en la esfera de acción y en la estructura de las empresas estatales, resulta asombrosa la ausencia del "territorio en disputa" donde se discute su destino en la bibliografía sobre las EPE africanas.[12] En este sentido, la bibliografía africana sobre las EPE no es peor ni mejor que la del Tercer Mundo en general, aunque esto no sea un consuelo. Por muchos motivos debería ser mejor la producción bibliográfica africana ya que las EPE son tan importantes en la economía política del continente.

A fin de compendiar lo útil y explicar lo necesario para un análisis más completo de las EPE africanas, podemos identificar y evaluar la bibliografía desde el punto de vista de los diversos modelos que parecen caracterizar a este conjunto de trabajos.

Estas categorías se derivan de una primera revisión de la bibliografía sobre las EPE de los países industrializados y de los subdesarrollados, pero con énfasis en estos últimos. El propósito del cuadro 2 consiste en ofrecer información, aunque no definitiva por no ser éste un ensayo bibliográfico. Sin embargo, podemos extraer ciertas conclusiones del estudio de la bibliografía pertinente a nuestro planteamiento sobre el problema.

La *fuerza* de estos trabajos reside en su descripción de las estructuras y objetivos formales de algunas EPE clave de África. Los consejos comerciales, las corporaciones para el desarrollo y las grandes industrias nacionalizadas (como la minería), supuestamente son las unidades económicas más importantes de cada país. Es necesario contar con sus descripciones, algunos estudios también destacan su desempeño financiero (a menudo más que sus fallas). La mayor parte también reconoce que la creación de EPE raras veces es producto de

[10] *Daedalus, ibid.*, Ch. 1.

[11] Young reitera especialmente esto en todo su libro, pero Leys, Roemer, Vansina, Johnson y Wilson han expresado esto mismo también. Además, *Reporte Berg*, 14, 16.

[12] Ver bibliografía al final de este estudio.

Cuadro 2. Bibliografía sobre EPE

	Funcional	*Administrativo/ organizacional*	*Financiera/ económica*	*Política*	*Marxista*
Problemática	Contribución de las EPE a la integración política y social, estabilidad, "igualdad" y crecimiento.	La operación eficiente de las EPE generalmente es el resultado de conflicto en los objetivos; importancia del manejo; desempeño; mejora.	Eficiencia económica; utilidades/pérdidas: ingresos para sostener la operación y expansión; obtención del precio correcto.	Corrupción: eliminación de objetivos; unidades de prebendas y empleos para los jóvenes; efecto de las multinacionales.	Contribución de la calidad y explotación de las EPE; impacto en la acumulación de capital; los directivos de las EPE como "compradores", o poder formal contra sustancial de los directivos de las EPE.
Nivel de análisis	"Sociedad" o economía en conjunto, identificadas como patrones de valores e interacciones de la élite; las EPE en conjunto.	Puestos dentro de las jerarquías administrativas; divisiones de trabajo en las EPE y entre ellas y ministerios; brechas entre objetivos y desempeño.	Análisis microeconómico de los mercados de factores y productos de las compañías; balance-general.	Gobiernos: partidos-políticos; élites políticas.	Capitalismo de la pequeña burguesía como un sistema mundial; conflictos internos de las EPE (trabajadores contra directivos).

Evidencia	Lista de tareas formales y esfuerzos de planeación para lograr los "valores" expresados en documentos oficiales, resultado de decisiones.	Esquemas de organización, descripciones de empleos, reportes de "consejeros", políticas de personal.	Precios: subsidios; utilidades sobre la inversión; variación de los niveles de demanda y oferta; estudios de contabilidad e inversión.	Comisiones oficiales de investigación; declaraciones de prensa de corrupción; actividad extra comercial de EPE y sus directivos.	Origen social de los directivos de las EPE: límites sociales de los intereses de la pequeña burguesía; variantes de nación a nación.
Puntos débiles	Estratificación social, conflicto; manipulación de las élites para favorecerse.	Cambio temporal de políticas, factores de mercado.	Factores políticos: igualdad social; falta de personal calificado.	Factores de mercado; patrones de corrupción; sus implicaciones en la desigualdad de la riqueza y el poder político.	Orígenes sociales de los directivos de las EPE; límites de los intereses de la pequeña burguesía; variantes entre naciones.
Ejemplos (ver bibliografía)	Hanson Sharkansky Dresang	Teriba, Udoji, Friedmann	Gant/Dutto Jones/Sakong Bauer Schatz Heilleneir	Levine Ninon Samuel C. Frank	Shivji Mapolu Sklar Howard Loxley/Saul

una fuerte ideología política, sino de otros imperativos políticos y económicos.[13] Finalmente, esta bibliografía en el medio africano presta especial atención al papel de estas instituciones durante periodos de transición social. Esto incluye los esfuerzos para impulsar la transición hacia el socialismo en Tanzania, y el papel de los consejos de comercialización y sus derivados durante la transición del colonialismo a la independencia política en el occidente africano.

Desafortunadamente la lista de sus limitaciones supera en mucho la de sus méritos. Un análisis que intente explicar la esfera de acción, desempeño y estructura de las EPE tendría que superar los siguientes puntos débiles de la bibliografía actual.

Deficiencias de la bibliografía sobre las empresas estatales en África

Comparaciones nacionales

Quizá el mayor defecto del análisis de las EPE en África, como en otras partes, consiste en la escasez de estudios comparativos a través de un grupo uniforme de elementos. En la bibliografía general pocas obras lo abordan de manera sistemática, en especial para África.[14] Es más factible el artículo o monografía que discute un grupo de temas generales y selecciona ejemplos entre numerosos países que parecen apoyar las tesis del autor. Desafortunadamente, esta falla contamina el conjunto de estudios africanos. Los artículos o estudios tienden a discutir "África" en conjunto a través de ejemplos; o bien sólo especifican el país. Es raro encontrar comparaciones entre las diversas naciones.

Comparaciones temporales

Existen pocos estudios que sigan el desarrollo de una sola EPE a través del tiempo. Al ofrecer al lector sólo una instantánea de la actividad

[13] M. E. Blount, "The Place of Ideology in the Origins and Development of Public Enterprise in Nigeria", *Nigerian Journal of Economic Development*, 6, 3, noviembre 1964.

[14] Probablemente el mejor estudio comparativo es el de C. Frank, "Public and Private Enterprise in Africa", en G. Ranis (comp.), *Government and Economic Development*, New Haven, 1971. Ver una perspectiva diferente con A. H. Gant y G. Dutto, "Financial Performance of Government Owned Corporations in Less Developed Countries", Disertaciones del personal del FMI, 25, 1968.

institucional política o financiera dejan de ilustrar gran parte de lo que es importante en África: el cambio de las condiciones sociales y políticas y, consecuentemente, la variación en las estrategias de los diferentes grupos sociales. El replanteamiento institucional es parte importante del cambio de estas estrategias. Algunos han escrito acerca de la "revolución institucional" ocurrida en África, pero hay pocas monografías que investiguen esta revolución longitudinalmente para evaluar sus causas y efectos en un subsector. Por ejemplo, podemos preguntar si las EPE africanas atraviesan por las características etapas de los ciclos de vida, y si éstos se asocian a cambios políticos más amplios o si van ligados al ciclo comercial. Raymond Vernon considera necesario contar con "estudios longitudinales de empresas específicas desde el inicio de su adquisición por el Estado hasta que llegan a una relación más rutinaria, o conforme pasan de un periodo de pérdidas a otro de utilidades".[15]

Variedades intersectoriales

Existe una limitada variedad de estudios intersectoriales sobre las EPE africanas. Las empresas estatales cuyo origen se sitúa en la nacionalización de empresas extranjeras son las más socorridas, como las minas de cobre de Zambia y del Zaire, o las grandes unidades agrícolas de otros países. Desde luego, menudean los estudios sobre los consejos de comercialización, agencias de importancia sin par en la economía política reciente del África, a partir de los últimos años de colonia. Si bien se cuentan entre las EPE más importantes, hacen falta trabajos que comparen las empresas estatales de diferentes sectores, sobre todo para determinar su susceptibilidad a la interferencia política del exterior.

Razones y mecanismos de la expansión de las EPE

Las deficiencias mencionadas redundan en el descuido de los motivos de la expansión de las EPE. La perspectiva nacional revelaría claramente las diferencias de ritmo, razones y resultados de la expansión

[15] R. Vernon, Introduction de R. Vernon y Y. Aharoni (comps.), en "State Owned Enterprise in Western Economics", Nueva York, 1981, 21. H. Boneo expresa los cambios temporales de Argentina como "entradas" y "salidas" de las EPE en su "Political Regimes and Public Enterprises", segunda conferencia de BAPEG, mecanografiada.

de las EPE. Además, la perspectiva temporal demostraría que el número, campo de acción y eficacia de estas instituciones puede cambiar a través del tiempo en el mismo país (en Ghana y Uganda se deterioró su desempeño, mientras en otros países mejoró). Cabe indagar si estas diferencias seccionales y temporales reflejan diferencias sociales o internas de las EPE, así como sobre su interacción.

A fin de plantear y contestar este tipo de preguntas tendríamos que ir más allá de las explicaciones muy funcionalistas y económicas que saturan la bibliografía (las EPE fueron "necesarias" para una entidad denominada "sociedad" y se expandieron). Para contestar adecuadamente habría que especificar las características de la sociedad donde se ubica la EPE. La bibliografía tampoco indaga por qué se seleccionó esta forma de intervención del Estado, en vez de otras disponibles, como fijación de impuestos, reglamentación de las compañías privadas, controles administrativos y otras. Ni interroga sobre la razón de que algunos países prefieran ciertos instrumentos de intervención y no otros.

Límites de la expansión

Por último, el otro aspecto de la intervención, y en cierta forma el más interesante, es que no hay análisis continuados de los *límites* de la expansión de las EPE. Cabe preguntar *por qué no se han expandido más las EPE y con mayor rapidez*, cuáles son las fuerzas sociales que actúan en conjunto para restringir la expansión de las EPE. Si afirmamos que la expansión de estas empresas sirve a los intereses individuales y de grupo, habría que averiguar a cuáles intereses amenaza la expansión de las EPE, y cómo se movilizan para limitar la expansión estatal en estas áreas. Aquí sería útil observar a las cámaras de comercio, así como a las asociaciones de propietarios y directivos industriales o de sectores específicos.

Richard Samuels afirma, con una posición en gran medida paralela en el caso de un solo sector en Japón: "Para comprender cómo y en qué grado participa el gobierno japonés en el negocio de la energía, se requiere de una apreciación anterior de la capacidad de los intereses privados para resistir la intromisión de los burócratas del Estado".[16]

Si consideramos esas intervenciones como producto de las luchas políticas moldeadas por el grado y tipo de industrialización, caracte-

[16] R. J. Samuels, "Public Energy Corporations and Public Policy in Japan", MIT *Energy Lab.*, 82-044 EW, 1-2.

rísticas de clase, distribución del poder regional, etcétera, entonces:

> la variedad de los participantes en esa lucha, la diversidad de sus objetivos y la disparidad de su poder explicarían mejor el carácter polimorfo de la intervención del Estado en la energía o en cualquier otro sector de las economías capitalistas mixtas. Evidentemente, la intervención del Estado debe beneficiar (o por lo menos percibirse como benéfica) a los intereses particulares, burocráticos o privados, nacionales o extranjeros. No obstante, pese a las justificaciones estratégicas citadas por sus defensores y los analistas, la forma final de la organización de la intervención del Estado queda determinada por la competencia y el conflicto".[17]

Especificación de nexos

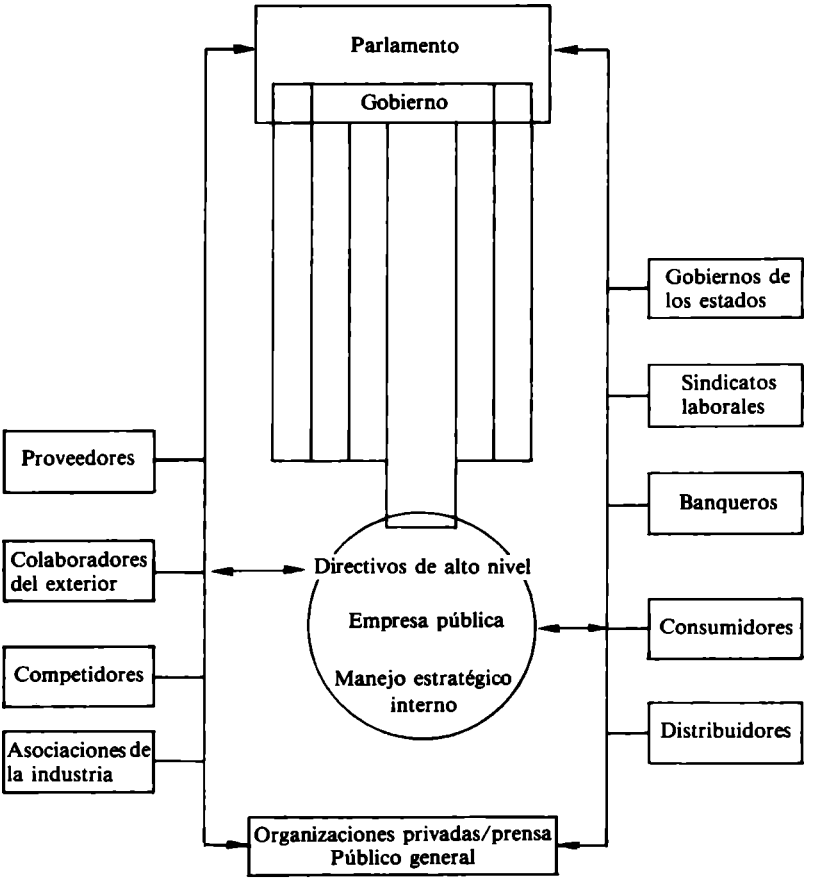
Toda teoría sobre el desempeño y estructura de las EPE debe especificar también la ubicación exacta y características de los nexos entre el medio ambiente y la EPE en cuestión. Tal especificación tendría que superar las evidentes y tediosas dicotomías tan socorridas en esos estudios, entre las EPE y los ministerios para incluir a otros actores. El medio ambiente propicio para las EPE es extremadamente rico y variado, e incluye competidores, proveedores, consumidores, así como reglamentadores (véase figura 1). También incluye actores irrelevantes en cuanto a las operaciones del mercado de factores y productos, así como en cuanto a la responsabilidad formal ante el gobierno, pero muy importantes para la supervivencia organizativa del mercado y la política: políticos poderosos, dirigentes laborales, ministros de otros sectores, etcétera. Hace falta saber si cuando ocurren estas transacciones, son unidireccionales, binarias o multidireccionales.[18] Debería haber una teoría que especificase si esas relaciones son instrucciones o transacciones, y si estas últimas deben guiarnos para explicarlas y medirlas. La figura 1 constituye un principio útil.

El otro aspecto de los nexos *externos* está insuficientemente estudiado, pero ambos extremos se unen y hace falta conceder mayor atención a la importancia del *directivo* de la empresa pública. Hay considerable especulación acerca de las características, origen e intereses de la gente que controla o maneja realmente las transacciones entre las EPE y su medio ambiente. Son las decisiones de los directivos de las EPE las que modelan la respuesta estratégica de las paraestatales a sus

[17] *Ibid.*, 11.

[18] D. Warwick, "A transactional Approach to the Public Enterprise", segunda conferencia BAPEG, mecanografiada.

Figura 1. Un diagrama conceptual de grupos que participan en el manejo estratégico de la empresa pública.



FUENTE: K. R. S. Murthy, "Manejo estratégico de la empresa pública: un cuadro de trabajo para análisis", Programa de la empresa pública de la Universidad de Boston, mecanografiado, p. 55.

negocios y ambiente político. Por lo tanto, es falso decir que las EPE responden a acontecimientos externos. Más bien, debemos atribuir al grupo específico de directivos de las EPE la responsabilidad de toda decisión importante que deba poner en práctica la organización a fin de cumplir sus múltiples tareas.

Al plantear así el estudio de las EPE, como análisis de importantes decisiones estratégicas acerca de la producción, fijación de precios, inversión de capital, distribución de productos o servicios, etcétera, podemos empezar a analizar en detalle los nexos existentes entre toda la gama de actores de la élite y otros grupos relevantes para los directivos. Esto incluye a la burocracia y sus funcionarios, así como a otras élites favorablemente situadas en otras instituciones (como el partido político nacional). La dicotomía entre "mercado" y "política" común en la bibliografía, después de todo se resuelve en personas reales que pueden actuar en ambas esferas. La creación de este interés en nuestro análisis nos permite descubrir nuevos tipos de datos no usados generalmente en los estudios de las EPE en África o en otras partes.

Variables dependientes

Una vez señalados los puntos fuertes y los débiles de los estudios existentes sobre nuestro tema, cabe tratar de especificar las variables dependientes que sería deseable investigar con mayor detalle.

Número y esfera de acción de las EPE

Sería deseable identificar el número de EPE nacionales y estatales, y relacionar de alguna forma ese número con otros indicadores para representar su importancia relativa. También podríamos estudiar cuantitativa y cualitativamente la evidente esfera de acción de esas instituciones en todos los sectores. Saber si están ubicadas principalmente en actividades infraestructurales o también ocupan los "altos mandos" de la manufactura, la banca y el comercio, cuál es su distribución geográfica, cuál su participación en la fuerza de trabajo, en el ingreso o inversión nacionales, en el valor agregado. Cada respuesta ofrecerá una visión diferente de la esfera de acción e importancia de la EPE.

Forma institucional

Sería necesario conocer cómo varían institucionalmente estas EPE, si todas tienen estructuras administrativas idénticas en las dimensiones clave de centralización-descentralización, autonomía-control, sus grados de jerarquía, etcétera. Saber cómo estructuran los diferentes países las relaciones entre las EPE y sus consejos; entre los grandes consumidores y los directivos de las EPE; entre éstos y los trabajadores.

Desempeño técnico y financiero

Resulta importante saber si hay diferencias en el *desempeño* de las EPE del mismo ramo en las diversas naciones, estimar su posibilidad de autofinanciamiento, indicador que ayudaría a evaluar la contribución de la EPE al crecimiento macroeconómico. Saber si promueve la acumulación o la impide. Es notablemente difícil cuantificar el rendimiento de las EPE debido a que tienen múltiples propósitos, incluyendo algunos más de carácter social que lucrativos. Sin embargo, es importante evaluar el resultado financiero tanto para la ciencia social analítica como para las conclusiones políticas pertinentes. Por eso sería conveniente enfrentar los riesgos de medir el desempeño técnico. Si los déficit de las EPE son relativamente bajos y su servicio de una relativa alta calidad, entonces se llega a una conclusión diferente que respecto a las EPE con enormes déficit recurrentes y por tanto mal desempeño.

Variables independientes

Mi hipótesis es que hay tres variables independientes primordiales que deben utilizarse para explicar el desempeño de las EPE y su estructura en el tiempo y el espacio. Estas variables iniciales son resultado de la lectura de la bibliografía acerca de las EPE, de mi propia investigación de campo sobre las EPE y de mis trabajos anteriores sobre el tema.[19]

[19] E. J. Wilson III, "Public Corporations: Goals, Structure and Strategy", en E. Skinner and P. Robinson (comps.), *Transformations and Change in Africa*, Washington, 1982. También "The Political Economy of Public Corporations: The Politics of Energy Parastatals in Zaire and Nigeria", tesis de doctorado, Universidad de California, Berkeley, 1978.

Abordan: el poder del estrato empresarial tradicional africano; el carácter e intensidad de la explotación económica extranjera, y el grado de agitación y conflicto políticos de cada país.

Estas variables independientes se pueden expresar como hipótesis:

1. Mientras mayor sea el poder del estrato empresarial tradicional africano, menor será la esfera de acción de las EPE (en este punto, como en el que sigue, cabe la expresión *ceteris paribus*).

2. Mientras más extenso sea el papel del capital extranjero, mayor será el número y esfera de acción de las EPE. Una propuesta secundaria es que mientras mayor sea la influencia de las industrias extractoras, será mayor el papel de las EPE.

3. Mientras más agitación y conflicto político haya habido en un país (especialmente entre las élites), será más factible una mayor presencia de EPE.

Estas tres hipótesis principales, y los axiomas que puedan derivarse de ellas, constituyen el núcleo de la explicación sobre la expansión y patrones de las EPE. También proporcionan los límites estructurales en cuyo interior se plantean y contestan las interrogantes sobre desempeño y organización. Sin embargo, podemos sugerir algunas hipótesis adicionales respecto a la forma de organización.

1. La estructura de las EPE africanas reflejará la estructura de las EPE de la metrópoli anterior.

2. Mientras más prolongado sea el tiempo transcurrido desde la independencia, la organización de la EPE se desviará en mayor medida de las formas metropolitanas.

3. Mientras más deficiente sea el desempeño económico de la EPE, será menor su autonomía administrativa respecto del gobierno central.

Debido a que la variable dependiente esfera de acción-número es más susceptible de observarse a larga distancia, a través de informes y documentos, podemos desarrollar hipótesis más explícitas sobre ella. En cambio, es extremadamente difícil obtener datos congruentes sobre la estructura y desempeño sin viajar al país en cuestión, e incluso así es problemático conseguir información sobre el desempeño. Además de las diferencias de investigación, las variables del desempeño y la estructura están más ligadas a la variable de intervención discutida más adelante.

La relación entre las variables independiente y dependiente se ilustra en la figura 2, situando el poder del estrato empresarial interno a lo largo del eje *X* y la esfera de acción de las EPE a lo largo del eje *Y*. Ante la ausencia de medidas cuantitativas reales, que habrá de producir la investigación futura, necesitamos basarnos un tanto en datos

fragmentarios y en observaciones derivadas de las impresiones percibidas a fin de ilustrar con sencillez esta relación hipotética. Si colocamos diversos países a lo largo de estos ejes encontramos una interesante distribución: países como Tanzania, Zaire, Zambia y Angola tienen un alto grado de concentración de empresarios de EPE, como lo han demostrado numerosos estudios secundarios.[20] Países como Nigeria tienen un grupo empresarial tradicional grande y la esfera de acción de sus EPE es mucho menor en relación con la actividad privada, que en los países del grupo I. Esto indica que por lo menos hay suficiente correlación informal para alentar a una investigación más detallada de la hipótesis.

La estructura social como explicación de las EPE africanas

Los factores que trata de captar la figura 2 también son tema de los funcionalistas y macroeconomistas. Generalmente se alega que las EPE se expanden para llenar un vacío en los países menos desarrollados. Para los economistas, las imperfecciones del mercado se crean cuando la oferta de empresarios queda por debajo de la demanda social de sus actividades características. El Estado procede a cerrar la brecha. Esta idea de *sustitución empresarial* es una explicación estructural social muy popular de la *esfera de acción* de las EPE.[21]

La explicación de la estructura social es importante para el *desempeño* de las EPE debido a que la ausencia de un estrato social de personal capacitado y experimentado que surta una bolsa de trabajo para cubrir la demanda de las EPE, afectará de manera negativa su desempeño, cuya consecuencia se reflejará en todo, desde la planeación hasta las operaciones y mantenimiento. De acuerdo con la perspectiva funcionalista y macroeconómica cuando está disponible el estrato calificado, será mejor el desempeño. De otra manera deberán importarse directivos emigrados a fin de sostener niveles mínimos aceptables de rendimiento técnico y financiero. Las corrientes de la dependencia y

[20] Estudios de contraste del empresariado en Zambia con los del Oeste de África. Creo que la experiencia del Oeste de África es más rica que la del Este y Centro de África. Ver A. A. Beveridge, "Economic Independence, Indigenization and the African Businessman: Some Effects of Zambia's Economic Reforms", *African Studies Review*, 23, I.E.O. Akeredolv Ale, *Underdevelopment of Indigenous Entrepeneurship in Nigeria*, Ibadan, 1978.

[21] L. P. Jones y II Sakong, *Government, Business and Entrepeneurship in Economic Development: The Korean Case*, Cambridge, Mass., 1980, especialmente el capítulo 5.

marxistas difieren de esta posición: la mera presencia de tal estrato no puede garantizar un desempeño "óptimo". Para los defensores de la teoría de la dependencia, el desempeño técnico y financiero debe ser alto sólo en relación con las necesidades corporativas internacionales (por ejemplo, electricidad para las minas de cobre) pero no para las necesidades nacionales (electricidad para las áreas rurales). Para otros, como los trabajos de Turner y Williams sobre Nigeria, ese estrato puede estar tan dividido y en conflicto interno que podría ser incapaz de sostener los niveles básicos de desempeño.[22] Los argumentos sociales estructurales no prestan mucha atención a los problemas de la *estructura institucional* de las EPE.

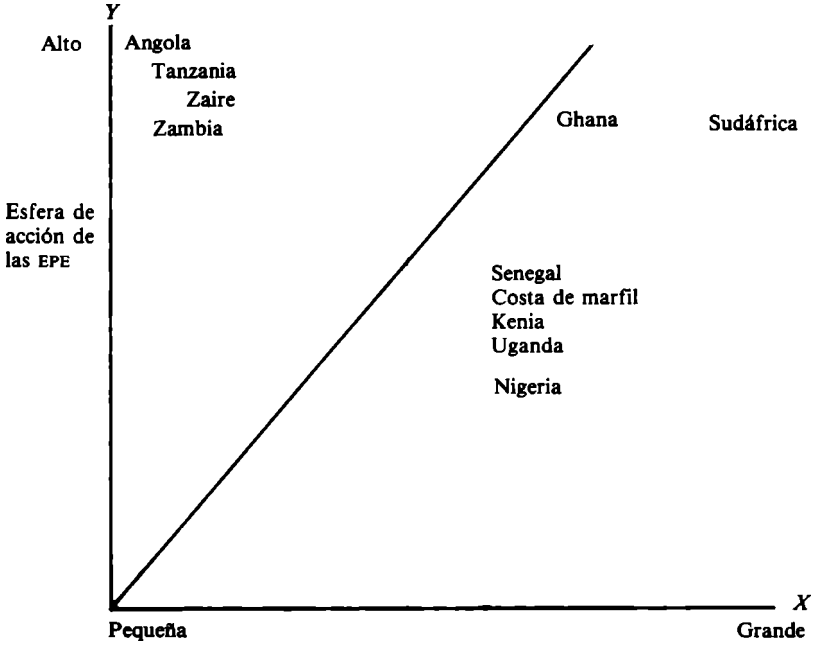
La empresa multinacional como explicación de las EPE

La figura 3 indica, por un lado, la relación entre el poder de las corporaciones multinacionales y, por otro, el número y la esfera de acción de las EPE. El resultado no es muy diferente de la figura 2 en cuanto a la ubicación de los países de nuestra muestra: Zaire, Zambia y Tanzania tienden a estar en cuadrantes opuestos a Nigeria, Senegal y Costa de Marfil.

Podemos explicarnos esta relación de diversas maneras. Un razonamiento centrado en el mercado indicaría que las corporaciones multinacionales (CMN) constituyen los mercados (y consumidores) más grandes, y que las EPE se expandirán de acuerdo a las necesidades de las CMN de obtener servicios de infraestructura, etcétera. Por lo tanto, los países con tipos semejantes de CMN originarán clases semejantes de EPE (transportes, energía eléctrica). Un segundo grupo de explicaciones equivaldría a las variaciones de las EPE por factores de organización en vez de comerciales. Las explicaciones organizativas indican que las EPE solas y grandes representan "objetivos de oportunidades" organizativas en los países menos desarrollados. Esto funciona de dos maneras: primero, las CMN que dominan el panorama nacional tienden a crear "ciudades de empresa", si no es que naciones de empresa. Los gobiernos necesitan adoptar una posición, de un lado o de otro, ante estas enormes concentraciones de recursos financieros, físicos y organizativos. Una respuesta del gobierno sería "reemplazarlos" con una EPE. Segundo, las CMN representan también *modelos* organizati-

[22] G. Williams, "Nigeria: A Political Economy", en Williams (ed.), *Nigeria Economy and Society*, Londres, 1976.

Figura 2. La extensión de las EPE en África: variable de empresariado.



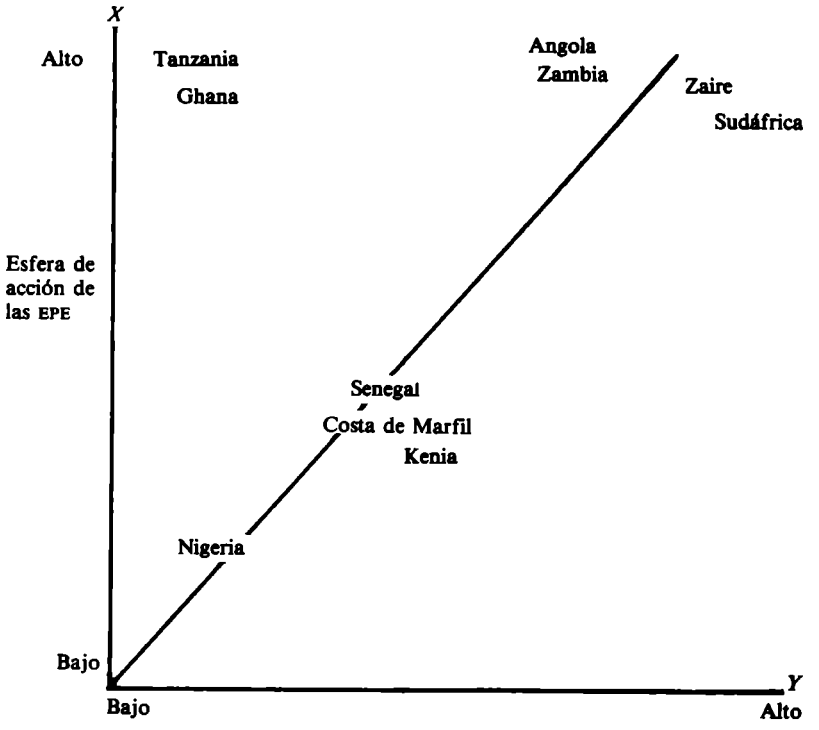
Estrato comercial tradicional

Patrones que siguen las EPE en África:

Alto %	Bajo %
Angola	Kenia
Tanzania	Nigeria
Zaire	Costa de Marfil
Zambia	
Ghana	
Sudáfrica	

vos para la estructuración y reorganización gubernamentales después de la independencia. Muchas de las compañías mineras grandes (y de otros sectores) operan bajo el mando de grandes compañías accionistas de numerosas subsidiarias. La compañía accionista nominalmente designa los consejos de administración y a los directivos de más alto nivel. Esto proporciona un modelo organizativo que los funcionarios del gobierno pueden imponer en la rama económica del Estado (una compañía accionista del Estado), justo como el Estado metropolitano y colonial sirvieron como modelos para las burocracias poscoloniales. Finalmente el poder corporativo de las CMN podría bloquear la crea-

Figura 3. La extensión de las EPE en África: variable de CMN



Esfera de acción de las CMN

ción de las EPE que amenazaran su mercado o posición lucrativa a través de cooptación, sobornos o peticiones a los estados de origen.

El conflicto político como explicación de las EPE en África

La mayor parte de las variantes internacionales puede explicarse por factores de estructura social o explotación extranjera. La variable independiente final del conflicto político se introduce para explicar los casos más interesantes, aparentemente aberrantes, y también como transición a la discusión de otras variantes en las siguientes secciones.

Las dos anomalías más interesantes son Ghana y Sudáfrica, ambas contaban con un estrato empresarial relativamente poderoso y coherente, históricamente activo y con éxito económico. Por lo tanto, de acuerdo a nuestro modelo no esperaríamos encontrar la presencia de EPE significativas, pero las hay. ¿Cómo podemos explicarlo? A mi juicio, el conflicto político desempeñó un papel importante.

En Ghana el Partido de la Convención del Pueblo, de Nkruman, usó las EPE para consolidar su propio poder político y recursos económicos, mientras desafiaba el poder y recursos de la alianza más antigua y mejor establecida de intereses de la élite conservadora, comercial y tradicional agrupada en torno al partido UGCC.[23] Así que a pesar de la ausencia de las CMN todopoderosas (como las que existen en África) y la presencia de una numerosa clase comercial, los graves *conflictos políticos* surgidos entre el ala establecida de la pequeña burguesía y sus desafiantes miembros en ascenso, condujeron a este sector a crear sus propias armas organizativas de contrapeso para enfrentarse a aquélla.

Encontramos un patrón semejante en Sudáfrica, el ala establecida de la burguesía de habla inglesa (minería, comercio, etcétera) fue desafiada en lo político y después en lo económico por los boers, grupo en ascenso, y el instrumento elegido para ese enfrentamiento también fue la EPE.[24] En este caso el *conflicto político* explica por qué estos dos países ocupan posiciones anómalas en las figuras 2 y 3. Sin embargo, debemos advertir que los conflictos descritos aquí no giran en torno al papel de las EPE como tales, más bien, se centran en temas de poder social y en la búsqueda de armonía económica y política. Las EPE cobran importancia en esos conflictos como *instrumentos* utilizados por los partidos para lograr su propósito, y como *elementos de contención* y conflicto tanto en el interior como en torno a estas extensas luchas.

La *ausencia* de un conflicto político continuo entre los directivos de la pequeña burguesía poscolonial puede ayudar a explicar la esfera de acción relativamente limitada de las EPE en otros dos estados bastante anómalos: Costa de Marfil y Kenia. De otro modo, se podría esperar por diversas razones que estos dos importantes países (y casos

[23] D. Austin, *Politics in Ghana*, Oxford, 1964.

[24] El gobierno sudafricano ha desempeñado un papel importante en el desarrollo de la economía moderna. . . Muchas de las entidades industriales más grandes del país son propiedad del gobierno y manejan corporaciones conocidas como paraestatales. Estas estuvieron fuertemente asociadas con el ascenso del afrikaner al poder político y después al económico, posterior a 1948. Comisión de Estudio sobre la política estadunidense respecto a Sudáfrica, *Time is Running - Out*, Berkeley, 1981, 132.

críticos para los paradigmas) tuvieran poderosas EPE en todos sus sectores. No sólo el capital extranjero tuvo gran influencia en estos casos, sino también el que la pequeña burguesía con base tradicional en el comercio fuera muy débil en ambos países durante el momento de la independencia.[25] No podemos explicar esta anomalía con exactitud hasta haber realizado trabajo de campo adicional, pero podemos arriesgar una conjetura: la predisposición ideológica de los primeros presidentes (Kenyatta en Kenia, Houphouet Boigny en Costa de Marfil) sin duda influyó en parte. Pero, ¿por qué la ideología personal de un hombre encuentra tal resonancia dentro de un posible grupo de electores? Puede ser que hubiera poderosos elementos empresariales no ubicados en el comercio regional, sino en el sector agrario y en la agricultura comercial: cocoa en el occidente africano, té, café y agricultura mixta en el oriente. La resistencia que cabe esperar frente a la expansión de las EPE en estas circunstancias probablemente se vio reforzada por otros dos factores: el apoyo ideológico y político a los europeos locales y la relativa ausencia de una élite avanzada en el Estado.

Otras variables

Estas tres figuras, aunque muy preliminares y esbozadas para despertar interés y suscitar el debate en los futuros análisis comparativos sobre los problemas de los sectores público y privado, captan la esencia de mi hipótesis: la estructura social, la empresa extranjera y la agitación política dan cuenta en buena parte de la diversidad de la esfera de acción del sector público entre los países africanos.

Sin embargo, estas tres variables operan en un elevado nivel de análisis agregado y estructural, necesario para explicar las grandes diferencias entre los sectores público y privado, pero insuficiente para una visión más amplia. Con sólo este análisis estructural tendríamos tantas debilidades como los estudios funcionalistas antes descritos, nuestro método sería estático e incapaz de dar razón de algunos de los temas más interesantes de las EPE africanas, referentes a sus procesos. Después de todo, los cambios *estructurales* no producen automática y directamente cambios previsibles en la empresa, ni los cambios en el interior de los mercados se traducen de manera automática en cambios de técnica o estrategia corporativa. Las empresas son mucho más impredecibles.

[25] C. Leys, *Underdevelopment in Kenia*, Berkeley, 1974; B. Campbell, "Ivoy Coast" en J. Dunn (ed.). West African States, Cambridge, 1978.

En cambio, los directivos de más alto nivel de las EPE reciben, las "señales" del mercado y la política, las interpretan y proceden conforme a ellas. Este estrato sirve de mediador entre las características estructurales y el desempeño de la empresa.

Por lo tanto, desde esta perspectiva la expansión, desempeño y estructura se explicarían en parte recurriendo a las características de esta élite de las EPE. Se analizarían las actitudes, preferencias, intereses y desempeño de los directivos de las EPE como *variables* que enlazan las estructuras sociales y el desempeño de las EPE. La esfera de acción, desempeño y estructura pueden redefinirse como la práctica de esta élite al interactuar con un complejo universo de clientes, competidores, proveedores y reglamentadores dentro de su área oficial de responsabilidades formales, comerciales y públicas, así como su interacción con individuos y grupos que persiguen efectos específicos aunque no oficiales de las EPE (influencia política, financiamiento, nombramientos, sobornos, etcétera).

Para ampliar la riqueza del análisis de las EPE en África se debiera operar conscientemente en tres diferentes niveles de análisis. El primero es el nivel de la *estructura*; el segundo el nivel de interacción política observable entre *grupos* plurales que compiten y están en conflicto en la sociedad; el tercer nivel de análisis captaría la actitud subjetiva, intereses y experiencias de los individuos que controlan las EPE, especialmente conforme interactúan con otros individuos y grupos de importancia en el entorno de estas empresas.[26] En esta forma descomponemos parcialmente a las EPE como organización, para verlas como vector de transacciones donde interviene un segmento de la élite poscolonial. Si vemos por separado los métodos apropiados para cada nivel se generarían diferentes interrogantes, y por lo tanto respuestas. Si los usamos en conjunto pueden proporcionar un análisis más completo y satisfactorio.

Es sorprendente la escasez de análisis empírico en África (y en otros sitios) sobre el medio ambiente, las actitudes y el desempeño de los directivos de las EPE. A menudo se supone que constituyen un grupo social diferente en África, con educación, actitud y origen que los distinguen de los burócratas o de los directivos del sector privado.[27] Por ejemplo, Raymond Vernon afirma que aunque todavía es necesario sistematizar este punto, parece que los directivos de las EPE de to-

[26] Para discusión de las posibilidades de este tipo de análisis de secciones cruzadas ver R. Alford, "Paradigms of Relations between State and Society" en L. Lindberg (comp.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Nueva York, 1976.

[27] Ver el ensayo de Leys en *Review of African Political Economy*, 5.

dos los países proceden de un ambiente diferente y se reclutan a través de diversos canales que los directivos de la empresa privada grande.[28] Quizá habría que añadir que también son diferentes que los funcionarios públicos, pero ante la falta de información sólo queda hacer conjeturas. La solución de este punto por medio de la recopilación de datos tendrá importante influencia en las teorías sobre el desempeño del Estado en los países menos desarrollados, hoy generadas a partir de paradigmas rivales.

Sería deseable tratar de correlacionar el origen social, educación, posición institucional y actitud, y compararlos con varios modelos. Los antecedentes de clase semejantes, pero con una actitud diferente en los tres grupos (directivos de EPE, directivos del sector privado y burócratas) nos darían numerosas conclusiones acordes a las explicaciones marxistas y weberianas. La diferencia en antecedentes de clase, con actitudes y comportamiento semejantes, nos darían otras conclusiones. Estos datos podrían contribuir a la discusión sobre la extensión y característica de los diferentes patrones de la formación de las clases en África, y afectarían las conclusiones sobre el desempeño de las EPE.

Sería deseable, a través de entrevistas, determinar datos como los siguientes:

1. Origen social (quizá ocupación del padre)

2. Educación

3. Trayectoria de la carrera

4. Expectativas del futuro desarrollo de la carrera

5. Actividades económicas exteriores

6. Actitud hacia temas clave de economía política: *a)* pertinencia del papel que desempeñan las EPE; *b)* pertinencia del papel que desempeñan el sector público y el privado, y *c)* actitud hacia las CMN

7. Percepción de los burócratas, de los administrativos del sector privado

8. Investigar sobre el funcionamiento de las EPE; grado de autonomía, autofinanciamiento, control sobre el personal, etcétera.

Con esta nueva información sobre la actitud y comportamiento de los directivos de las EPE se podría empezar a complementar los análisis más tradicionales organizativos y funcionales basados en otro tipo de datos documentales o financieros. Además, si las entrevistas a los directivos de las EPE pudieran extenderse de manera semejante a los

[28] Ediciones comparativas semejantes sobre la actitud y comportamiento observados a través de la interacción entre las élites gubernamentales de más alto nivel en las instituciones se encuentran en *Bureaucrats an Politicians in Western Democracies*, de J. Auerbach, R. Putnam y B. Rockman, Cambridge, Mass., 1981.

funcionarios de más alto nivel, así como a los directivos y propietarios del sector privado, entonces se podría hacer el tipo de análisis que ubicaría el estudio de las EPE en África en el lugar que le corresponde: al frente de la ciencia social comparativa, interesante y teóricamente importante.

Además, se podría empezar a reevaluar mucha de la bibliografía de las políticas para el desarrollo y sobre las decisiones económicas y estratégicas de los directivos de las EPE en torno a las prioridades en tecnología e inversión, patrones de distribución, nexos con las CMN, etcétera.

Hemos cerrado el círculo. Afirmamos que el estudio de las relaciones de los sectores público y privado en África debiera centrarse en los análisis comparativos de las empresas públicas, basándose en su participación en la inversión del capital nacional, el papel de intermediarias entre la economía nacional e internacional, su participación en el empleo y la producción nacionales, etcétera. En otras palabras, primero afirmamos que las EPE deben estudiarse como instituciones de gran importancia, si no es que como la institución económica nacional decisiva en África.

Podemos cerrar el círculo volteando los argumentos. Este trabajo ha tratado de demostrar que la única forma de entender totalmente a las EPE es mediante el conocimiento de un extenso grupo de fenómenos estructurales, de grupos, institucionales e individuales que abarcan el mercado y la política. También es cierto que el estudio de la economía política de ninguna otra institución africana revelaría tanto sobre las prácticas y paradojas del África contemporánea, como el estudio de las EPE. En otras palabras, las EPE son una excelente ventana para observar el mundo africano. El crecimiento o declinación económica, política, la formación de las clases, todo esto se revela a través de la estructura, desempeño y esfera de acción de la empresa pública.

De la misma forma que el estudio de la empresa multinacional captó la imaginación de los estudiosos de África y América Latina, igual puede ocurrir con las EPE. El cuidadoso análisis de la corporación pública puede servir como sano antídoto a la malsana fascinación que ejercen en general las CMN en ciertas teorías como en la de la dependencia. La paraestatal está cimentada en la lucha política interna y en las condiciones económicas; constituye un elemento de pugna entre numerosos grupos de interés y de las clases; es el punto central de la acumulación o dispersión del capital.

El modelo que se ofrece aquí tentativamente para explicar ciertas características de las EPE en diferentes países, puede aplicarse también al estudio de otras políticas del Estado. Una interrogante primordial

de la investigación que pide su planteamiento y respuesta sistemática es la siguiente: ¿por qué algunos países destacan la nacionalización de las empresas extranjeras como política de control económico nacional, mientras otras prefieren el fortalecimiento de la economía doméstica? Ha habido un considerable análisis del resultado de esas decisiones en la diversificación del producto, eficiencia, utilidades y otros índices. Se ha puesto menos atención en por qué en la elaboración de las políticas los diferentes países optan por diferentes políticas o mezclas de éstas, como términos medios entre la nacionalización y el fortalecimiento doméstico.

Nuevamente sospecho que la presencia o ausencia de una clase empresarial nacional, y las características de la explotación de las CMN desempeñarán un papel significativo en la explicación de estas diferencias. Sin embargo, reitero que lo interesante es investigar el proceso a través del cual ocurre esto en diferentes países. ¿Acaso también es éste un territorio en disputa?

Hasta ahora hemos planteado preguntas que sitúan a la corporación estatal como la variable dependiente, la EPE ha debido explicarse a través de más amplias características sociales. También podemos preguntar, a la inversa, cómo afectan la estructura, desempeño y esfera de acción de las EPE a las otras instancias económicas y sociales. Tomando a la EPE como variable independiente, ¿cómo explica su diversidad entre los diferentes países otras características de las sociedades, como el crecimiento económico, el conflicto político o formación de las clases?

En vez de una firme conclusión, consideremos varias incertidumbres aún por resolver a través de futuras investigaciones y reflexión. Hasta ahora, hemos adoptado la validez de la tesis de la sustitución empresarial, por lo tanto, mientras menor sea el empresariado privado, mayor el número y esfera de acción del sector empresarial del Estado en la economía nacional. Aunque los datos de las diferentes naciones son contradictorios. La hipótesis contraria —mientras más capitalistas más EPE— podría confirmarse observando los ejemplos de otras naciones. En Nigeria (y de manera impresionante en Brasil y México) hay una correlación *directa* más que *inversa* entre el número de EPE estatales (subnacionales) y la tradición de la actividad empresarial capitalista en un estado dado. La hipótesis original a través de toda la nación indicaría que los estados del norte de Nigeria deberían tener más EPE que los del sur (entre los ibo y pueblos emparentados) o el suroeste (entre el grupo yoruba). Las relaciones capitalistas de producción fueron mucho más extensas en el sur, mayor el impacto del colonialismo y, especialmente en el occidente, muy activo el estra-

to empresarial. Pero la investigación efectuada por el autor en Nigeria a mediados de la década de los setenta, encontró la siguiente proporción entre los estados.

Corporaciones, empresas y consejos estatales

Meseta de Benue	10	Kwara	10	Norte Central	8	Rivers	35
Este central	27	Lagos	4	Noreste	6	Sureste	17
Kano	10	Medio Oeste	26	Noroeste	5	Oeste	43

¿Cómo explicar lo inverso de la relación esperada? ¿Debemos considerar la distancia de la capital nacional? Este planteamiento presenta otra interesante característica en las comparaciones entre estados. El tipo de empresa varió desde para el desarrollo y consejos comerciales en casi todos los estados, hasta productores de cemento en el oriente central, medio oeste, noroeste, sureste y oeste; servicio de autobús en Lagos y la Meseta de Benue, una EPE de festejos en el noroeste y una corporación de flete aéreo propiedad del gobierno en el estado de Rivers. ¿Cómo explicar esta gama de actividades?

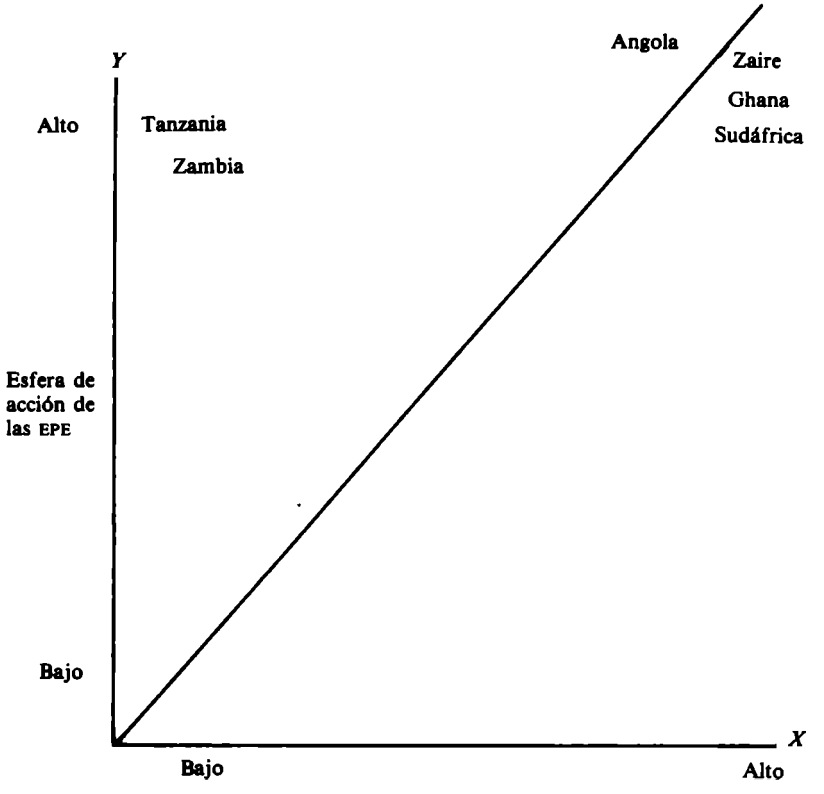
Entonces surge otra interrogante para la investigación. Conforme se expande el sector público, ¿debe necesariamente contraerse el privado? Se trata de una consigna en la bibliografía sobre las EPE. Sin embargo este punto de partida de la economía política no necesita sostenerse en todas las circunstancias. Hay muchos casos en África, Japón y Estados Unidos de actores del sector privado que se organizan para presionar al Estado para expandir sus actividades en ciertas áreas, incluso a la vez que se oponen a su expansión en otras.

Esto no contradice sino enriquece nuestras discusiones iniciales sobre las relaciones entre los sectores público y privado. El propósito del modelo explicatorio indicado en este estudio no es establecer más dicotomías, sino facilitar al investigador la identificación de la variedad y complejidad de las EPE, así como sus diversos y complicados nexos en el ambiente donde operan. La interrogante consiste en identificar qué factores operan en ciertos contextos nacionales para generar características específicas, las cuales se encuentran dentro de una categoría más amplia de la esfera de acción del sector público. Buscamos continuidades, pero también diferencias. Ciertamente los datos nigerianos sobre los estados indican que pueden crecer juntos los sectores público y privado. El porqué y el cómo del papel de las EPE en este proceso es una de las interrogantes más intrigantes e importantes de

la economía política del África durante las décadas de los ochenta y los noventa.

Traducción: *María de la Paz Mayo*

Figura 4. La extensión de las EPE en África: variable de conflicto



Bibliografía

Bauer, P. T., *West African Trade*, Cambridge, 1954.

Frank, C. R., "Public and Private Enterprise in Africa", en G. Ranis (comp.), *Government and Economic Development*, New Haven, 1971.

Gant, A. H. y G. Dutto, "Financial Performance of Government Owned Corporations in Developed Countries", Documento de Trabajo del FMI, 1968.

Hanson, A. H., *Public Enterprise and Economic Development*, Londres, 1965.

Helleiner, G., "The Eastern Nigeria Development Corporation: A Study in the Sources and Uses of Public Development Funds, 1949-1962", *Nigerian Journal of Economic and Social Studies*, 6, marzo de 1964.

_____, "A Wide Ranging Development Institution: The Northern Nigerian Development Corporation, 1949-1962", *Nigerian Journal of Economic and Social Studies*, 6, marzo de 1964.

Howard, R., "Economic Imperialism and Oligopolization of Trade in Gold Coast: 1886-1939", UFAHAMU, 7, 1976.

Johnson, L. P. y Sakong H., *Government, Business and Entrepeneurship in Economic Development: The Korean Case*, Cambridge, Mass., 1980.

Levine, V., *Political Corruption: The Ghana Case*, Palo Alto, 1975.

Loxley, J. y J. Saul, "The Political Economy of the Parastatals", en H. Mapolu (comp.), *Workers and Management*, Dar Es-Salam, 1974.

Mapolu, H. (comp.), *Workers and Management*, Dar Es-Salam, 1974.

Nixon, C., "The Role of Marketing Boards in the Political Evolution of Nigeria", en G. Eicher y C. Liedholm (comps.), *Growth and Development of the Nigerian Economy*, East Lansing, 1970.

Samuels, R. J., "Public Energy Corporations and Public Policy in Japan", MIT Energy Lab, 82-044 WP, agosto de 1982.

Schatz, S., *Development Bank Lending in Nigeria: The Federal Loans Board*, Ibadan, 1964.

Sharkansky, I. y D. Dresamg, "Public Corporations in Single Country and Regional Settings", *International Organizations*, 27.

_____, "International Assistance: Its Variety, Coordination and Impact among Public Corporations in Kenya and the East African Community", *International Organizations*, 28.

Shivji, I., *Silent Class Struggle*, Dar Es-Salam, 1974.

_____, "Capitalism Unlimited: Public Corporations in Partnership with Multi National Corporations", en H. Mapolu (comp.), *Workers and Management*, Dar Es-Salam, 1974.

Sklar, R., *Corporate Power in an African State*, Berkeley, 1975.

Teriba, O., "Accountability and Public Control in Public Corporations: The Experience of Wester Nigeria", en D. J. Murray (comp.), *Studies in Nigerian Administration*, Ife, 1970.

Udoji, J. O., "Some Measures for Improving Performance and Management of the Public Enterprises", en A. H. Rweyemamu y G. Hyden (comps.), *A Decade of Public Administration in Africa*, Nairobi, 1975.

Wilson, E. J., "Public Corporations: Goals, Structure and Strategy", en P. Skinner y P. Robinson (comps.), *Transformation and Change in Africa*, Washington, 1982.
_____, "Nigeria", en K. Stunkel (comp.), *National Energy Profiles*, Nueva York, 1980.
_____, "The Political Economy of Public Corporations: The Politics of Energy Parastatals in Zaire and Nigeria", tesis doctoral, Universidad de California, Berkeley, 1978.

6. EL ESTADO NIGERIANO COMO INSTRUMENTO Y OBSTÁCULO PARA LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL: 1966-1983

Paul Lubeck

Acercamiento al Estado y la sociedad en Nigeria

Es indispensable el análisis del Estado y la sociedad en Nigeria para comprender el desarrollo capitalista de los estados más ricos y populosos de África. Tanto la guerra civil de Nigeria como el auge petrolero de los años setenta propiciaron cambios en la forma constitucional, en las formas administrativas y en el papel del Estado en la economía de ese país. A la luz de estos profundos cambios resulta pertinente revisar y analizar la transformación del Estado nigeriano durante los periodos militar y civil, con el objeto de evaluar las oportunidades y obligaciones a las que se enfrentó la administración de Shagari durante su segundo mandato, porque a pesar del periodo de auge de principios y finales de los setenta, la disminución de los ingresos derivados del petróleo ha obligado a ese Estado a depender de los préstamos del exterior, tanto de los bancos comerciales como del Fondo Monetario Internacional, a fin de financiar sus importaciones de capital y de bienes de consumo. Por tanto, para captar las limitaciones fiscales y las opciones políticas disponibles para la administración de Shagari, es menester entender primero el papel desempeñado por el Estado nigeriano desde 1966 en los procesos sociales y económicos de la acumulación de capital.

La hipótesis primordial desarrollada en este ensayo sostiene que, a pesar de las extensas contradicciones y de su papel periférico en la división internacional del trabajo, el Estado nigeriano es capitalista;

que su función central en la economía le permite ser instrumento para la acumulación del capital nacional y por lo tanto para la formación de las clases y estratos capitalistas; y además, que tanto el proceso de desarrollo capitalista como la necesidad de alianzas de clases para controlar el Estado durante ciertos periodos históricos generan crisis en su seno así como barreras para la ulterior acumulación de capital. Para empezar hace falta describir y analizar el centralismo del Estado durante su transición al capitalismo semindustrial, pero para ello es necesario conceptualizar a Nigeria como Estado capitalista lleno de contradicciones internas específicas y sujeto a crisis periódicas. Por lo tanto, la primera tarea consiste en revisar las teorías del Estado capitalista, así como las formas de crisis asociadas con éste; y después aplicar esos conceptos a fin de explicar el papel del Estado nigeriano desde 1966.

Si se conceptualiza al Estado nigeriano como capitalista e intervencionista con la responsabilidad de promover la acumulación de capital para los altos funcionarios del Estado, los capitalistas nacionales y los extranjeros, entonces surge de inmediato la interrogante acerca de las *características de las clases.* Aunque el equilibrio de fuerzas dentro de la alianza gobernante, su grado de cohesión y las estrategias de acumulación de la clase capitalista de Nigeria varían significativamente durante la Primera República (1960-1966), durante el periodo de gobierno militar (1966-1979) y dentro del régimen actual, es cierto no obstante que la facción musulmana del norte, de la mal integrada burguesía nigeriana logró la hegemonía estatal después de cada elección nacional. Es cierto que hubo irregularidades y abundantes fraudes en las cuatro elecciones civiles, pero hay poco motivo para pensar que los contendientes de las elecciones de 1979 y 1983 no cometieron los mismos fraudes ni ofrecieron la misma influencia política a grupos étnicos de minorías o distribuyeron grandes sumas de dinero a sus seguidores. Lo que requiere explicación es, primero, por qué el Partido Nacional, de arraigo en el norte, pudo crear una alianza electoral exitosa con dirigentes de estados minoritarios y personalidades clave procedentes de bastiones de poder regionales y étnicos de sus oponentes. Una segunda interrogante tocaría las consecuencias de la hegemonía del norte sobre el Estado en la acumulación de capital, en la integración de las fracciones en pugna y regionales de la burguesía nigeriana y en la legitimidad de un orden social burgués, ante el surgimiento de movimientos sociales populistas entre las clases subordinadas.

Capitalismo dependiente, subdesarrollo y la coyuntura actual

Antes de pasar al debate sobre Nigeria como Estado capitalista es necesario discutir las teorías de la dependencia y el subdesarrollo que pretenden explicar la actividad del Estado nigeriano. Las corrientes denominadas de la dependencia, sistema mundial o estructuralismo, según la disciplina académica de que se trate, afirman que la determinación primordial del desarrollo capitalista y del Estado capitalista periférico se funda en el papel del Estado en la división internacional del trabajo. Según esto, el capitalismo se conceptualiza como un sistema mundial, dominado y organizado por los estados capitalistas avanzados y sus organizaciones económicas (como las corporaciones multinacionales), donde las organizaciones económicas transnacionales extraen el excedente a los estados periféricos para los del centro, núcleo o metropolitanos. Desde esta perspectiva, los estados periféricos capitalistas no poseen una autonomía real de las penetrantes actividades extractoras de excedente, legales (como repatriación de utilidades, salarios expatriados, intereses de la deuda, renta de tecnologías y honorarios para directivos, etcétera) o ilegales (transferencias de precios, confabulación con funcionarios corruptos y demás) ejercidas por los estados y las corporaciones multinacionales. De ahí que el estancamiento económico, la inestabilidad política, los patrones parasitarios de urbanización, el desarrollo desigual y la difusión de la pobreza y la miseria sociales se atribuyan primordialmente a fuentes externas y a su alianza con los agentes nacionales del imperialismo.

Es evidente que la descripción empírica del imperialismo, sus consecuencias de subdesarrollo y la transferencia de la riqueza de estados débiles a estados ricos, tiene gran apoyo empírico si se estudia la historia de las relaciones de África con el centro, y las fluctuaciones de la demanda de productos de exportación africanos en la economía mundial. Y es una tesis razonable que el imperialismo ha sometido a Nigeria a su situación de subdesarrollo y periférica durante las eras del comercio de esclavos y del capitalismo colonial, e incluso durante la actual coyuntura.

Sin embargo, el problema de este planteamiento es que carece de una teoría del desarrollo capitalista semejante a la desarrollada por Marx en *El capital*, o incluso a la del modelo neoclásico. Afirmar que toda la corrupción, atraso y subdesarrollo de Nigeria están determinados por su relación con la economía capitalista mundial, equivale a negar la importancia de las fuerzas objetivas (como los procesos de acumulación de capital) y subjetivas (como ideologías y movimientos sociales de las clases subordinadas) en el desarrollo del capitalismo ni-

geriano. De manera semejante, asociar con el imperialismo el desplazamiento de los pequeños productores y la desigualdad del desarrollo capitalista entre las clases y regiones de un Estado periférico capitalista, en contraste con los procesos equilibrados, autónomos de los estados del centro, constituiría una grave malinterpretación de la historia económica europea y norteamericana. En realidad, la transición al capitalismo industrial siempre genera un desarrollo y una distribución de recompensas desiguales; las formas de producción más antiguas y menos eficientes siempre se ven desplazadas por formas nuevas de producción, con la miseria social resultante. Las crisis sociales y económicas asociadas con el imperialismo por los teóricos de la dependencia y el subdesarrollo son características de las sociedades de transición al capitalismo industrial. Por tanto, reiteramos que sean cuales fueren las acciones inicuas asociadas con las corporaciones multinacionales y los estados del centro, derivadas de su innegable hegemonía en la economía mundial, el sistema bancario internacional o la creación y transferencia de tecnología apropiada, es *imposible* afirmar empíricamente que Nigeria careció de excedente económico adecuado durante la era del auge petrolero de los setenta.

Aunque este no es lugar para analizar el papel de los factores externos en el desarrollo capitalista nigeriano, se puede reconocer que muchas predicciones empíricas de la teoría de la dependencia están sencillamente equivocadas, porque debido al estancamiento de la economía de los estados avanzados ha habido una transferencia real de tecnología nueva y más productiva a ciertos estados periféricos como Brasil, México y el "grupo de los cuatro" (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwan). Éstos y otros hechos indican que la internacionalización del capital ha entrado a una nueva fase que puede permitir a ciertos estados con nexos con la economía mundial y una coalición equilibrada en torno a un Estado capitalista, aprovechar la coyuntura actual a fin de profundizar el proceso de industrialización y acumular capital en el Estado capitalista periférico. Seguramente esta estrategia implica una mayor dependencia de los mercados de exportación y requiere plegarse a las reglas de la economía capitalista mundial, determinadas en buena medida por los estados del centro. Pero el estancamiento puede superarse y lograrse el desarrollo estructural real (como la transformación de los medios de producción). Finalmente, es posible afirmar que el proceso de industrialización estuvo integrado y "autocentrado", citando la frase de Amin, durante el periodo en que los estados capitalistas avanzados pasaron por la industrialización, pero no se puede afirmar la posibilidad de estas mismas condiciones para la acumulación de capital e industrialización de los estados capitalistas

periféricos si ellos se retiran de la economía capitalista mundial durante la coyuntura actual. Este punto de vista no se apoya en la observación empírica del capitalismo contemporáneo, porque todos los estados capitalistas —incluso la economía comparativamente gigantesca de Estados Unidos— están experimentando los efectos de la internacionalización del capital. No sólo están proporcionando los estados de reciente industrialización productos industriales antes producidos en el centro (como refacciones para automóviles, textiles, componentes microelectrónicos e incluso acero), y por lo tanto "subdesarrollando" el medio oeste estadunidense, sino que el capital puramente nacional de los estados del centro está dando lugar a funciones de empresas entre compañías de diferentes estados. Es evidente que después del prolongado periodo de crecimiento de la posguerra, la crisis de la economía mundial ha producido una nueva forma de concentración y centralización del capital que no sólo reduce la autonomía económica de todos los Estados-nación, sino que al mismo tiempo crea nuevas oportunidades de acumulación de capital en los estados capitalistas periféricos dispuestos a aprovechar estas oportunidades.

El análisis del surgimiento del capitalismo semindustrial o de los estados periféricos en el idioma del sistema mundial y la dependencia, requiere enfocar la atención en el aparato del Estado, porque en todos los casos de éxito éste ha desempeñado un papel primordial en la creación de condiciones necesarias para el desarrollo capitalista: como la reforma agraria en Taiwan y Corea del Sur, o los complejos de refinerías y plantas siderúrgicas en Brasil. En estos casos el Estado, el capital local y el internacional forman una alianza tripartita, citando el concepto de Peter Evans, orientada hacia una mayor industrialización y a la profundización de las relaciones sociales capitalistas de producción. Por tanto, contra las teorías que tratan de explicar la corrupción y el comportamiento anárquico del Estado nigeriano como consecuencia de la subordinación al capital internacional, el análisis de los estados semindustriales demuestra que los intereses respectivos del Estado, el capital local y el internacional pueden verse favorecidos por un Estado intervencionista y a menudo represivo. Es evidente que el capital internacional no se beneficia de la imposibilidad del Estado nigeriano para proporcionar infraestructura, fuentes confiables de electricidad y un orden social compatible con la acumulación capitalista industrial, por eso el Estado es primordial para todo análisis del desarrollo capitalista nigeriano.

Evaluación de Nigeria como Estado capitalista: conceptos y criterios

Gran parte del trabajo teórico de los marxistas constituye un intento de abordar la ambigua relación del Estado con las clases dominantes en los países capitalistas avanzados, dado que múltiples políticas oficiales apoyan de manera evidente a los intereses de las clases subordinadas y no a los de las dominantes, mientras que otras se aproximan asombrosamente a la concepción liberal del Estado como mediador de las clases en conflicto y de los grupos de intereses alegando una relativa autonomía borocrática y por ende del propio Estado capitalista. Sin emgargo, no son excluyentes el planteamiento instrumentalista, tan característico del marxismo ortodoxo, ni el estructuralista, que afirma la necesidad de que el Estado desempeñe un papel autónomo y apoye el interés general en la acumulación de capital y no el particular de una determinada clase o fracción (es decir, instrumental). Lo específico de la actividad estatal depende de las necesidades particulares de acumulación de capital durante una coyuntura determinada, y del grado en que las actividades instrumentales del Estado capitalista generen crisis en las esferas económica, política o ideológica, que amenecen el proceso de acumulación o el dominio del modo de producción capitalista en una formación social dada.

La contribución de O'Connor titulada *La crisis fiscal del Estado* sostiene que ambas perspectivas pueden integrarse mediante un análisis introspectivo. O'Connor afirma que el Estado capitalista está atrapado entre dos tendencias dialécticas: por un lado debe apoyar, financiar e intervenir, para facilitar a los capitalistas la acumulación de capital. Ésta es la función de *acumulación*. Por otro lado, debido a la socialización del costo de la intervención estatal a favor de la acumulación de capital (gravación de impuestos, pérdida de tierras públicas, degradación del ambiente, etcétera), mientras las utilidades se acumulan en manos privadas, la protesta social de las clases y grupos subordinados obligan a un Estado democrático burgués a responder con reformas. Ésta es la función de *legitimidad*. En consecuencia, al plantear la acumulación y la legitimación como pólos opuestos, a cuyo derredor giran la lucha de clases y otros conflictos, se pueden explicar las políticas y la actividades del Estado capitalista sin basarse en el crudo determinismo económico asociado con la perspectiva instrumentalista.

Al aceptar que el Estado capitalista periférico posee una *autonomía relativa*, se puede explicar por qué la fracción hegemónica de la coalición controla las políticas estatales en oposición a las necesidades de acumulación de las clases capitalistas, así como la autonomía de los

burócratas del Estado para formular políticas independientes de los intereses de las clases capitalistas.

Dado que Nigeria es un Estado capitalista periférico marcado por una extrema dependencia con el petróleo, por una reciente historia colonial de subordinación a los intereses británicos y por actividades precapitalistas (producción independiente de bienes de consumo) y capitalistas mercantiles, se deben especificar las exigencias históricamente concretas de la acumulación de capital. Por supuesto, la función concreta y la actividad específica de un Estado capitalista periférico consiste en extender el área de producción de bienes de consumo hacia nuevas esferas, profundizar la penetración de la producción capitalista por medio de la distribución de nuevas técnicas y medios de producción (fertilizantes, crédito para tractores, préstamos para industriales y proyectos industriales a pequeña escala) así como crear las bases legales, administrativas e infraestructurales para el capitalismo industrial. Lo que es más, un Estado capitalista periférico generalmente es intervencionista, es decir, si el capital privado no invierte en las industrias productivas necesarias debido al riesgo e incertidumbre respecto a las utilidades, como en las siderúrgicas, metalúrgicas, petroquímicas o manufacturas de técnicas avanzadas (autos, ingeniería o herramienta y maquinaria), entonces el Estado capitalista periférico debe intervenir directamente en industrias de producción para superar el bloqueo del desarrollo técnico a la acumulación capitalista industrial. Una vez que el Estado está involucrado directamente en la actividad productiva, los burócratas encargados de planificar y administrar la acumulación de capital dentro del sector estatal, aquí denominados tecnócratas, forman una fracción de clase de la burguesía estatal, porque su capacidad profesional y participación en la producción los diferencia de los burócratas puramente administrativos que circulan entre las agencias del Estado. Durante el surgimiento de determinadas crisis de acumulación en el Estado periférico, los tecnócratas pueden desempeñar un papel primordial y de gran influencia en el diseño de sus políticas.

Hasta ahora la acumulación de capital en su fase industrial se ha descrito como desigual, inequitativa y desordenada. Ni los productores independientes participantes en formas atrasadas precapitalistas de producción y cambio, ni los miembros también atrasados y en decadencia (los líderes naturales tradicionales) de las clases gobernantes, aceptan con entusiasmo la intervención del Estado en favor de las formas capitalistas industriales de acumulación. Frecuentemente estos grupos resisten subordinarse al dominio de la producción industrial y a la agricultura de capital intensivo. Es significativo hasta qué grado el desorden asociado al desarrollo capitalista dependiente, imagen in-

dudable de la Nigeria contemporánea, proviene de las contradicciones inherentes a la transición a la agricultura de capital intensivo o a formas industriales de producción, distribución y consumo: contradicciones que requieren la intervención y racionalización del Estado. Además, debido al centralismo del Estado capitalista periférico en asuntos económicos —que afectan la producción, distribución, redistribución y consumo—, el acceso a sus recursos financieros sirve como fuente primordial de acumulación a las clases capitalistas nacionales situadas tanto dento de su aparato como en el sector privado. La escala de corrupción oficial, acumulación privada y saqueo del tesoro público entre los capitalistas, ocasiona crisis que obligan al Estado a intervenir a fin de legitimizar o racionalizar el orden social burgués.

Por lo tanto, las crisis son inherentes a la transición hacia formas más avanzadas de acumulación industrial capitalista: proceso que con frecuencia requiere la intervención estatal a fin de reorganizar su constitución o para introducir nuevos procedimientos administrativos, a menudo más centralizados, o para reducir los subsidios a los bienes de consumo para los salarios básicos, destinados a mantener la paz social. Las crisis son decisivas en todo análisis del Estado capitalista, porque su origen y resoluciones presentan contradicciones entre los miembros de la alianza de la clase dominante que controla al Estado. Si observamos la forma en que éste racionaliza o resuelve las crisis, podemos ver el surgimiento o declinación de fracciones de clase particulares, evaluar el equilibrio del poder entre la clase dominante y las subordinadas, valorar la posibilidad de que un Estado ejerza una estrategia determinada de acumulación de capital y las formas en que supera las barreras técnicas, sociales, económicas y políticas que obstruyen tal estrategia.

El trabajo de O'Connor describe dos tipos de crisis: de acumulación y de legitimidad. Se presenta una crisis de acumulación cuando la tasa de utilidades privadas disminuye hasta un punto en que los capitalistas rehúsan invertir o retiran su capital del proceso de producción. Aquí el Estado debe responder disminuyendo la tasa real de salarios, reduciendo los impuestos, y por lo tanto estimulando una crisis fiscal o subsidiando al sector capitalista privado para alentar nuevamente la inversión necesaria para la acumulación de capital. Ya que la acumulación y la legitimidad guardan entre sí una relación dialéctica, a menudo la solución a una crisis de acumulación provoca otra de legitimidad expresada en la extensa desilusión hacia el régimen, por su falla en sustentar los ideales del Estado burgués: igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades para acumular, derechos civiles y sociales así como de acceso a los bienes básicos.

La crisis fiscal del Estado está estrechamente ligada a estas dos últimas crisis cuando la solución de las necesidades rivales de acumulación y legitimidad ha agotado los recursos financieros del Estado. En los estados capitalistas periféricos, una crisis fiscal puede presentarse como escasez de divisas, y para solucionarla es necesario una mayor dependencia del capital internacional o de agencias transnacionales como el FMI. Esta dependencia suele producir la disminución de la soberanía económica del Estado, el deterioro del nivel de vida de las clases subordinadas, una tasa de inflación más alta —a menudo estimulada por la devaluación impuesta desde el exterior— y una crisis temporal o prolongada de la acumulación, debido a que las importaciones necesarias, como importaciones industriales, de bienes de capital y nuevas tecnologías, quedan restringidas por la falta de divisas.

Una cuarta forma de crisis experimentada por los estados capitalistas periféricos, la administrativa, surge de la rápida expansión de las responsabilidades económicas y sociales del Estado derivada de las demandas rivales de acumulación y legitimidad y las necesidades de acumulación y consumo de los burócratas. Suele producirse una crisis administrativa cuando el Estado intenta ejercer su relativa autonomía en la planeación económica, en la racionalización de los obstáculos de acceso a formas más avanzadas de acumulación, o en la aplicación de disciplina administrativa a las actividades ilegales y corruptas de las agencias del Estado, a menudo convertidas en coto privado de saqueo para los grupos de intereses y las clases que supuestamente deben regular, racionalizar o administrar.

Pasemos ahora a un análisis del Estado nigeriano durante dos periodos distintos: primero, durante el gobierno militar, cuando la caída de la Primera República y la guerra civil consecuente obligaron a la reorganización del Estado, y el auge de la OPEP generó divisas sin precedentes que aumentaron la relativa autonomía de los funcionarios políticos y administrativos nigerianos, y segundo, la primera administración (de Shagari), cuando la democracia burguesa creó una nueva alianza de clases dentro del Estado, bajo una constitución estilo estadunidense.

Crisis de legitimidad: el desplome de la Primera República

El derrumbe de la Primera República nigeriana suele explicarse por factores políticos, culturales y constitucionales, afirmándose que éstos empujaron al Estado a una grave crisis de legitimidad. La causa inmediata del fracaso fue la negativa de los dirigentes políticos del norte

(Congreso de los Pueblos del Norte) a acatar los procedimientos legales establecidos para la región occidental, y bloquear el derecho legítimo de los grupos de acción regionales a gobernarse. Otros factores, como la imposibilidad de efectuar un censo confiable, las divisiones surgidas en todas partes y los extensos antagonismos étnicos apoyados públicamente por los dirigentes del congreso de los pueblos del norte, también contribuyeron a la condición que culminó con el golpe de Estado de los oficiales radicales del ejército en enero de 1966. La corrupción entre los más altos funcionarios y seguidores de los partidos dominantes también contribuyó a la crisis de legitimidad, pero, en retrospectiva, el nivel de corrupción pública fue mucho menor que durante el auge petrolero.

Los escépticos preguntarían por el papel de las contradicciones en el proceso de acumulación durante el desplome de la Primera República. Para responder a esta pregunta es menester analizar la forma constitucional adoptada por el Estado nigeriano a partir de su independencia: tres fuertes regiones semiautónomas, cada una con un consejo de comercialización (en el norte, cacahuates y algodón; en el occidente, cocoa; en el oriente derivados de la palma) encargado de extraer el excedente a los campesinos y distribuirlo entre los leales al partido, los capitalistas industriales y la administración del partido. La débil forma de gobierno regional se originó durante el periodo colonial, igual que las diferencias regionales entre norte y sur. Porque mientras el sur se había integrado parcialmente a la economía mundial a través del comercio de esclavos y aceite de palma desde fechas tan remotas como los siglos XVII y XVIII, el norte permaneció ajeno a la economía mundial y en cambio se consolidó como sistema de Estado patrimonial musulmán con una cultura y tradiciones legales diferentes, una forma comparativamente avanzada de capitalismo mercantil musulmán y una clase gobernante musulmana integrada, que resistió enérgicamente la penetración británica. Ante la resistencia popular (mahdista) los británicos decidieron poner en práctica un "gobierno indirecto", en el que la clase gobernante musulmana se convirtió en la burocracia colonial, mediadora entre los británicos y los productores campesinos. Entonces el gobierno indirecto cimentó una alianza de clases entre los administradores coloniales británicos y la aristocracia musulmana, que permitió a ésta extraer legal e ilegalmente el excedente a los productores campesinos con el apoyo técnico y militar del imperio británico. Por lo tanto, la acumulación de capital adquirió la forma de capital mercantil, donde los campesinos producían bienes de consumo baratos para exportar, financiados por la alianza de clases que gobernaba el Estado colonial de Nigeria del norte. Esto también permitió

la acumulación de capital en el centro, procedente de la materia prima barata producida en Nigeria y los mercados coloniales cautivos para los manufactureros británicos. Cuando surgieron los movimientos nacionalistas de la posguerra, el Estado colonial se fragmentó en tres regiones; cada una con diferentes formas de extracción de excedente que posibilitó a los comerciantes capitalistas nativos acumular fungiendo como mediadores entre los consejos de comercialización y los productores campesinos. De manera semejante, la burocracia de cada región controlaba el excedente campesino.

En vista de que la forma constitucional del Estado y la forma regional de acumulación de capital doméstico reforzaron las diferencias étnicas y regionales, no resulta sorprendente que se haya debilitado el Estado federal tras la independencia. Lo más importante fue que los británicos, en su esfuerzo por apoyar a sus aliados del norte, preferidos a los nacionalistas radicales del sur, promovieron activamente los intereses de su clase aliada, la aristocracia musulmana, con la creación de una federación, contra los deseos de los grupos no musulmanes del norte, en la que la población norteña superaba a las dos regiones del sur. De esta forma los británicos aseguraron la continuación de la forma de acumulación mercantil establecida durante la era colonial, porque la aristocracia musulmana proporcionó la influencia conservadora necesaria para mantener un régimen esencialmente capitalista mercantil y neocolonial. El problema, por supuesto, fue que la forma de coerción extraeconómica practicada por la clase gobernante del norte para suprimir la oposición resultó inaceptable para los grupos del sur, ya que cada uno de ellos poseía una burguesía regional diferente con aspiraciones al poder federal. En esta modalidad de acumulación de capital clásicamente neocolonial, la alianza de clases dominante se dio entre los grupos gobernantes del norte, junto con sus aliados entre la clase mercantil capitalista y los representantes del Estado británico.

A fin de que la clase gobernante del norte mantuviera su gobierno autoritario y sus formas de extracción del excedente en su región, fue necesario controlar al gobierno federal, porque un régimen dominado por el sur, aliado con las clases bajas y minorías oprimidas del norte, podría introducir reformas para eliminar las bases materiales y políticas del gobierno, tan cuidadosamente protegidas por los británicos. Así que, de manera indirecta las necesidades de acumulación contribuyeron al desplome de la Primera República. Retrospectivamente, es evidente que fue imposible mantener la forma regional del norte de extracción del excedente y de acumulación de capital mercantil en un Estado capitalista moderno donde la población del sur esperaba recibir los derechos y privilegios asociados a un régimen democrático bur-

gués. Las contradicciones fueron demasiado graves. Es importante reconocer que hay una forma particular de acumulación bajo la alianza entre británicos y fulas que generó una crisis de legitimidad tan grave, que destruyó las bases constitucionales del Estado; y, después de múltiples motines comunales organizados por la misma clase gobernante del norte, llevó a la nación a la guerra civil.

El gobierno militar: la centralización del Estado y el régimen de Gowon

Después de un periodo de caos, marcado por un derrocamiento y la oposición al mismo, el jefe de Estado ideal surgió en la persona del líder marginal Jack Gowon, un cristiano del norte. El régimen de Gowon (1966-1975) libró con todo éxito la guerra civil, neutralizó la supremacía del norte por medio de la creación de doce estados, e inició un proceso de centralización del Estado en el que muchas funciones e ingresos del erario, en otro tiempo distribuidos entre las regiones, se concentraron en el centro federal. La centralización del Estado, iniciada por las exigencias de la guerra civil, se acentuó pronunciadamente cuando la revolución de precios de la OPEP de 1973-1974 inundó de divisas petroleras al Estado nigeriano. El petróleo proporcionó la base material para la creciente centralización del Estado, por favorecer la cooptación de las élites regionales al concederles acceso al ingreso del petróleo, lo cual a su vez eliminó la necesidad de extraer el excedente de manera directa a los productores campesinos. En este tiempo la coalición que controlaba al Estado estaba compuesta por servidores civiles, expolíticos (en su mayoría de oposición) como Awolowo, Aminu Kano y Taraka, y los militares con autoridad formal pero, en la práctica, dependientes de la pericia administrativa y técnica de los altos funcionarios del Estado.

El petróleo no sólo inició una nueva relación con la economía mundial, sino también una nueva estrategia de acumulación de capital, ya que los ingresos de divisas en Nigeria aumentaron de aproximadamente mil millones de dólares en 1970, a 25 mil millones en 1980. Ni el Estado ni las clases industriales mercantiles definidas regionalmente necesitaban extraer el excedente a los productores campesinos técnicamente atrasados, cuando abundaban oportunidades tan extraordinarias de acumulación auspiciadas por el Estado en la forma de contratos, préstamos y subsidios. Además, se aceleró la tendencia a la inversión capitalista industrial por parte de la burguesía nacional durante la crisis asociada a la guerra civil, cuando la demanda de productos

locales era alta debido a la escasez de divisas. Hacia finales del gobierno militar, prácticamente todos los estados dependían de la redistribución de los ingresos del petróleo, realidad fiscal complementaria del proceso legal formal de la centralización del Estado. Pero el auge petrolero creó tal euforia y oleada de consumismo entre los que tenían acceso a los ingresos del Estado, que en cambio minó al final la legitimidad del régimen de Gowon, cuya debilidad le impidió controlar los excesos de sus colegas; además, su mal manejo del censo de 1973, evidentemente inflado (estados del norte) y su negativa a regresar a un gobierno civil según lo prometió en 1976, condujeron a un incruento golpe de Estado en julio de 1975.

El régimen de Murtala-Obasanjo: surgimiento del sector capitalista del Estado

El golpe de Estado de julio hizo que un miembro de la aristocracia del norte, Kano, dirigiera el régimen militar. Las decisiones que había demorado Gowon, como la condición legal del censo, la decisión de crear siete estados más, y los procedimientos para establecer un organismo constitucional que supervisara el retorno al gobierno civil, se tomaron rápidamente. Este periodo marca también el punto más alto de autonomía burocrática del Estado y la consolidación de un sector capitalista estatal. El Estado adquirió control sobre la industria petrolera nigeriana, empezó a controlar la producción local (ensamblaje) de automóviles e inició la producción de acero, petroquímicos, refinación del petróleo y otras industrias básicas. Aunque algunas industrias del sector estatal, tales como la siderúrgica, fueron iniciadas bajo regímenes anteriores, el régimen de Murtala incrementó el control estatal sobre los recursos de las actividades directamente productivas, y esto fortaleció mucho la autonomía de los burócratas en el proceso de acumulación.

Al mismo tiempo, el régimen continuó un intento anterior (1972) de fortalecer la participación nigeriana en la industria con la promulgación de un decreto que exigía que las acciones de rendimiento variable de todas las industrias incluyeran por lo menos 40% de propiedad nigeriana. A ciertas industrias como la banca, por ejemplo, se les exigió por lo menos 60% de acciones de rendimiento variable nigerianas; y otras industrias como el comercio al menudeo se reservaron exclusivamente para el capital nigeriano. Aunque una buena parte de las investigaciones efectuadas indican que muchas de las cláusulas contenidas en el decreto de fortalecimiento nigeriano en la industria continúan sin ponerse en vigor, fueron eludidas por las compañías extran-

jeras o alteradas por los nigerianos agentes del capital foráneo, el resultado concreto de este programa fue el aumento de la propiedad nigeriana, aunque no el control sobre su economía. La colaboración bilateral en los acuerdos para reorganizar racionalmente el capital local y el extranjero llegó a ser común, de manera que a pesar del control administrativo y técnico ejercido por las compañías extranjeras sobre las firmas integradas al programa, hubo una significativa transferencia de propietarios legales y se reforzó una nueva base financiera para la acumulación interna. Se supone que las utilidades de las acciones de rendimiento variable, propiedad de los nigerianos, circulaban en la mayor parte de Nigeria, y por lo tanto forman una base potencial para el progreso de la acumulación de capital doméstico. Cabe insistir en que los decretos de fortalecimiento nigeriano en la industria no transformaron el control de la industria nigeriana, pero si reforzaron la posición del capital doméstico frente al extranjero, a la vez que ampliaron la base financiera del capital local.

Es importante señalar que la alianza de los funcionarios militares y civiles ejerció la hegemonía del Estado. El control sobre éste y sus ingresos petroleros permitió a los burócratas redefinir la base legal de acumulación doméstica en detrimento del capital extranjero. Y además, la expansión del sector capitalista del Estado creó necesariamente un nuevo estrato de tecnócratas profesionistas, con la capacidad de planear y organizar la acumulación de capital a través de la producción de insumos industriales básicos: acero, productos del petróleo, petroquímicos y derivados del gas natural. Las nuevas bases de acumulación cimentadas sobre los ingresos petroleros permitieron a los elaboradores de estrategias políticas y burócratas del Estado ejercer su poder, relativamente autónomo por medio del fortalecimiento del poder financiero del capital doméstico. No sabemos si el creciente control financiero y capital monetario en manos del capital doméstico se invirtió en nuevas formas de riqueza productiva. Para que esto suceda, así como para aumentar las formas de inversión extranjera, el Estado debe proveer las condiciones necesarias que atraigan la inversión para la acumulación productiva. Por el momento, este tema debe posponerse hasta la discusión de las restricciones que enfrenta la administración de Shagari.

El régimen de Murtala probablemente fue el más ambicioso y popular después de la independencia. No sólo reconoció y ayudó con su apoyo financiero al gobierno del MPLA de Angola contra la agresión sudafricana, sino que emprendió serios esfuerzos para purgar la inflada burocracia del Estado de funcionarios incompetentes y corruptos. Aunque fueron destituidos miles de funcionarios, el enorme y torpe

sector burocrático probablemente disminuyó en probidad y disciplina durante el final del periodo militar. El intento de reducir el tamaño del ejército y racionalizarlo provocó finalmente un frustrado golpe de Estado en el que perdió la vida Murtala. Su sucesor, Obasanjo, puso en práctica la mayor parte de las políticas de Murtala, culminando con un cuidadosamente controlado proceso constitucional y otro igualmente controlado de tipo electoral que condujo al poder al Congreso de los Pueblos del Norte (CPN) como partido nacional de una nueva alianza de clases representante de los intereses de la burguesía del sur y del norte.

El gobierno civil bajo el sistema presidencial: la primera administración de Shagari

Antes de analizar las bases sociales de la administración de Shagari debemos revisar la situación que heredó del gobierno federal militar. La centralización del Estado, la naturaleza *etatist* de la producción petrolera para un mercado mundial cartelizado (OPEP), y la participación estatal en todos los aspectos de la economía significaron que el proceso de acumulación del capital privado dependió como nunca antes del patrocinio oficial: contratos de construcción, préstamos o abastecimiento directo de tecnología productiva para el sector capitalista. De hecho, la velocidad de la actividad económica, el ritmo y forma de acumulación de capital y la posibilidad del Estado para crear las industrias básicas e infraestructuras necesarias para formas más avanzadas de acumulación de capital, dependieron solamente del precio y demanda del petróleo nigeriano. Internamente, la intervención del Estado a favor de los capitalistas nacionales, la corrupción masiva de la iniciativa privada y los funcionarios públicos, y prácticamente la falta de toda política fiscal destinada a lograr el pago de impuestos a los nuevos ingresantes a la pequeña burguesía, dieron por resultado una distribución del ingreso sumamente desigual. Las diferencias de los ingresos entre ricos y pobres aumentaron de manera significativa. Las evidentes formas de desigualdad, la internacionalización de los niveles de consumo, y una mentalidad semejante a la de la "fiebre de oro", centrada individualmente en aprovechar el auge del petróleo antes que terminara, se convirtieron en la tendencia común en las ciudades de Nigeria. La disciplina administrativa de tecnócratas y directivos del aparato del Estado era ineficiente. Según el informe del Comité de Cuentas Públicas, referente a la auditoría realizada a la contabilidad del gobierno militar hacia el final de éste, la Junta de Derechos de

Aduana e Impuestos sobre Consumo no pudo justificar los 160 comprobantes de pago con valor de más de 12 millones de dólares; y el Ministerio de Finanzas, encargado del manejo de la cartera de inversiones recientes de participación del Estado en compañías extranjeras no pudo proporcionar una lista de tales inversiones ni comprobarlas con una auditoría, no obstante que tenían un monto de más de tres mil millones de dólares. Podríamos continuar citando lamentables ejemplos, pero es innecesario ya que el estudio de Richard Joseph documenta todo esto y cosas aún peores de la administración Shagari.

Uno de los últimos actos del FMG consistió en promulgar un decreto de reforma agraria que eliminó legalmente la tenencia tradicional de la tierra, corporativa, como solía practicarse entre los grupos étnicos del sur. Es evidente que el objetivo consistía en reorganizar la propiedad agraria para conceder al Estado amplios poderes sobre su control, a fin de poderla transferir a los capitalistas agrarios. Por supuesto, si observamos el patrón de acumulación es evidente que tanto los proyectos de construcción del Estado como los privados constituyeron una inversión característica, derivaban prolongadas utilidades a los burócratas, incluían a compañías locales en el proceso de acumulación y absorbían grandes cantidades de mano de obra no calificada de emigrantes del campo en búsqueda de salarios comparativamente altos. En esto residen las contradicciones. No sólo la construcción y otras oportunidades de obtener salarios atrajeron la mano de obra del campo, sino que se creó un ambiente social urbano en proceso de profunda transformación donde las desigualdades del ingreso eran desconcertantes. Lo más importante para la acumulación es que el auge de la construcción urbana y el desequilibrio de la inversión entre la ciudad y el campo elevaron el precio de la mano de obra rural a tal grado que en muchas áreas los agricultores independientes fueron demasiado pobres para trabajar su tierra como antes. Los precios de los alimentos aumentaron de acuerdo a esto, al igual que las importaciones de alimentos, que llegaron a tres mil millones de dólares anuales hacia 1980. En respuesta a la situación creada por las inversiones previas y los patrones de acumulación del Estado, éste aceleró su intervención en el campo en dos formas. Primero, amplió los planes de riego en gran escala y de capital intensivo, bajo la dirección de las autoridades de la cuenca del río, frecuentemente por medio del desplazamiento de los pequeños propietarios campesinos. Segundo, el déficit alimentario estimuló al Estado a hacer convenios con el Banco Mundial para aplicar proyectos de desarrollo rural integrado, supuestamente destinados a ayudar a los campesinos con pequeñas propiedades, pero a menudo a favor del sector capitalista y las formas de

agricultura tipo *kulak*. De ahí que al observar el proceso de acumulación del mercado petrolero mundial a través del Estado y sus proyectos de construcción, se descubre que la acumulación en una esfera genera contradicciones en el sector agrario que se resuelven mediante el estímulo de la agricultura capitalista.

Las personalidades, la base social y la decisión de "zonificar" las oficinas del partido nacional en relación con las regiones anteriores, ilustra hasta qué grado no había cambiado nada desde que el CNP controló la Primera República nigeriana. Sin embargo había cambiado mucho. Los estados del norte siguieron siendo la base social para Shagari y el CNP sólo hasta 1979, y los miembros más atrasados de la aristocracia autoritaria habían llegado a participar en mayor medida en la actividad capitalista privada, mientras la clase industrial mercantil, compuesta por gente del pueblo, había llegado a tener influencia en la política, especialmente en los centros capitalistas del norte, como Kano. Este cambio fue propiciado por las nuevas formas de acumulación derivadas del auge petrolero, especialmente por parte de la aristocracia musulmana. Además, dada la tasa de inflación y el rápido ritmo de acumulación de capital disponible para los contratistas, comerciantes, industriales, constructores y especuladores de urbanización acomodados, era evidente que la capacidad de los campesinos *talakawa* para producir excedente resultaba insuficiente para mantener el nivel competitivo de la aristocracia musulmana. La base social de la administración Shagari seguía siendo el norte, pero era cada vez en mayor medida una base burguesa, si bien con distintas y progresivas diferencias de estatus.

Se deriva una segunda fuente de cohesión del papel informal de las redes de trabajo islámicas en la solidificación de los lazos culturales y de estatus dentro de la incipiente burguesía del norte. Además, los lazos islámicos también parecen importantes para integrar a los musulmanes del sur y estados de la franja intermedia en la coalición del CNP. Aunque es evidente que éste es el partido del capital y la riqueza, y que sus recursos financieros le permiten comprar el apoyo de los dirigentes (comisionistas) de los estados minoritarios que deseaban compartir la generosidad de los ganadores, no obstante resulta asombroso que en contraste con el UPN pudiera crear una coalición con amplia base de intereses étnicos y regionales, aunque sigue siendo una coalición dominada por el norte más que un instrumento político de la burguesía nacional.

Desde el punto de vista de la acumulación de capital doméstico, la administración Shagari ha demostrado ser incapaz de superar la corrupción y acumulación que caracterizaron a sus predecesores. De

acuerdo a Richard Joseph parecen haberse institucionalizado nuevas formas de encubrimiento "sedicioso" de la corrupción oficial. El problema estriba en que, a pesar de la creciente influencia de las clases acaudaladas, la corrupción y distorsión de las funciones económicas del Estado, como la necesidad de financiar la coalición del CPN y respaldar la creación de la burguesía integrada del norte, bloquean la posibilidad del Estado para racionalizar las contradicciones existentes y lograr formas más avanzadas de acumulación. En este sentido, el Estado se convierte en instrumento de acumulación de capital de una burguesía en ciernes, pero mientras desempeña ese papel los métodos de que se vale la coalición para ejercer control sobre el Estado bloquean la transición hacia nuevas formas de acumulación que podrían resolver las crisis de acumulación y fiscal que se avecinan. También es de gran importancia la extensa participación del Estado en el monopolio de servicios económicos clave (transporte, líneas aéreas, banca, etcétera) y en la producción de bienes salariales e industriales (combustible, electricidad, agua, materiales para construcción, etcétera) lo cual desalienta la inversión de capital tanto extranjero como local en empresas productivas a las que no les garantice el Estado el monopolio de las utilidades (ver el *Wall Street Journal* del 14 de julio de 1983, p. 30). Y el capital doméstico, aunque los teóricos de la dependencia se empeñen en presentarlo como lacayo del extranjero, también teme los riesgos de hacer inversiones productivas directas que dependen de los servicios o insumos del Estado, así como de la firmeza de las políticas arancelarias y del tipo de cambio. Reiteramos que no se puede criticar al capital local por dejar de invertir en industrias productivas apoyadas por el ministerio de la industria y los planificadores de la economía, ya que al mismo tiempo el ministerio de comercio aprueba los permisos de importación para los mismos productos a fin de enriquecerse o de mantener la coalición gobernante. Nuevamente, el papel del Estado y las características de las clases de la coalición hegemónica se han convertido en un obstáculo para propiciar nuevas formas de acumulación de capital que, con la disminución de la posibilidad de la OPEP para controlar el volumen y precios del petróleo, requieren la inversión del capital extranjero y local.

Desde la perspectiva de las teorías estructuralistas del Estado, se podría esperar que se presentara o que fuera inherente una crisis de legitimidad. Por ejemplo, podría esperarse que los sindicatos libraran una lucha de clases a fin de romper el estancamiento. Desafortunadamente, uno de los últimos actos del gobierno militar consistió en despolitizar al congreso laboral nigeriano a cambio del respaldo oficial a la eliminación de las cuotas sindicales. Recientemente la administra-

ción Shagari logró intimidar a la dirigencia del congreso laboral con la amenaza de legitimizar un segundo congreso sindical nacional "democrático" patrocinado por Estados Unidos. El movimiento insurgente más destacado (*Yan Tatsini*) reflejó la crisis de legitimidad al transformarse en milenarista islámico en diciembre de 1980. Fue reprimido con lujo de violencia y brutalidad (hemos analizado las bases materiales de este movimiento en otra parte, no las vamos a repetir aquí). Aparte del conflicto baklori en que los campesinos libraron una batalla campal contra la policía tan sólo por la compensación correspondiente a las tierras expropiadas por el Estado para un proyecto de riego, han ocurrido muy pocos levantamientos populares. Pero sería un error suponer que las clases populares aceptan la legitimidad del orden actual. Su inactividad se puede explicar más bien como desaliento, confusión y la ausencia de un movimiento alternativo viable.

Aunque Shagari se reeligió fácilmente, si podemos confiar en las raras estadísticas de registro de electores y patrones de elección nigerianos, su segunda gestión enfrenta una grave crisis en el área de la acumulación, legitimidad y administración del aparato del Estado.

Conclusiones: perspectivas para la segunda administración de Shagari

Al iniciar Shehua Shagari su segundo mandato, su administración enfrenta abundantes contradicciones: el control de la OPEP sobre el precio del petróleo es ineficaz y se considera a Nigeria como un eslabón débil y el miembro más ineficaz. A fin de financiar las importaciones y cumplir con la versión de disminución de los gastos de capital contemplados en el plan IV, Nigeria está pidiendo préstamos al FMI, bancos internacionales y sauditas. Aunque la paciencia y desaliento del público nigeriano han evitado una mayor crisis de legitimidad, será difícil continuar con los mismos niveles de indisciplina administrativa, corrupción oficial y escandaloso dispendio cuando el Estado está hipotecando los ingresos futuros de los nigerianos a los prestamistas internacionales. No obstante, ya que los niveles de anarquía del sector público son tan altos, las expectativas de tener funcionarios procedentes de las clases media y popular son tan pocas que sería disparatado pronosticar cualquier movimiento drástico de reforma. No obstante, la crisis de acumulación obligará al Estado a intervenir en la economía y la sociedad a fin de resolver las contradicciones creadas por el auge petrolero, porque el mal manejo de éste y la violación resultante del tesoro público han debilitado la capacidad de los productores inde-

pendientes de bienes de consumo y a los campesinos productores para avanzar material y socialmente.

La experiencia de América Latina presenta el Estado burocrático autoritario como solución a la crisis de Nigeria. Pero la solución burocrático autoritaria supone un grado de cohesión de clases y militar, y un estrato tecnócrata ausentes en la Nigeria contemporánea. Como alternativa, hay la posibilidad de que el dominio nigeriano de la Comunidad Económica de los Estados Africanos Occidentales pueda ofrecer una solución a la débil demanda de productos industriales de producción local. Ya que la capacidad administrativa del Estado es demasiado ineficaz para evitar el contrabando y confabulación por parte de los oficiales de aduanas, la solución ECOWAS puede permitir al Estado superar esta reducción de la expansión de la acumulación industrial capitalista.

Es innegable que Nigeria ha entrado en una nueva coyuntura en cuanto a su relación con la economía mundial y respecto al proceso local de acumulación de capital. En el interior se han reducido por ahora sus recursos financieros que alguna vez permitieron a los que controlaban el Estado cooptar a los rivales y eliminar los obstáculos regionales. Por lo tanto, es necesario buscar nuevas coaliciones y nuevas estrategias de acumulación para las clases acaudaladas. Respecto a la crisis de legitimidad, las contradicciones dentro de la economía rural, la alta tasa de desempleo entre los trabajadores industriales comparativamente calificados, la imposibilidad periódica del Estado de pagar los sueldos a sus funcionarios, y la depresión económica general ofrecen posibilidades de nuevos movimientos sociales que, aún si no tienen éxito, pueden forzar a la coalición gobernante a un uso más racional y productivo de los vastos recursos del Estado.

Traducción: *María de la Paz Mayo*

7. CLASE, ESTADO Y POLÍTICA DE PREBENDAS EN NIGERIA

Richard A. Joseph

La expulsión de Nigeria de más de un millón de extranjeros indocumentados, en enero de 1983, abruptamente hizo saber a la opinión mundial que el país se encontraba inmerso en una grave crisis. A esta acción siguió muy pronto la decisión del gobierno nigeriano de reducir el precio vigente de su petróleo crudo, con la esperanza de frenar la caída de su captación de divisas. Estas drásticas medidas deberían considerarse, no obstante, como consecuencia de una profunda crisis de orden político y económico capaz de mitigarse temporalmente, pero no de resolverse mediante tales iniciativas repentinas. Vamos a explorar diversos aspectos de esta aguda crisis, tales como el cambio hacia una economía de exportación monomineral, las tendencias socioeconómicas de la clase dominante, la considerable expansión del papel económico del Estado y el particular modelo de competencia para obtener acceso a los recursos públicos, presente en todos los sectores de la sociedad nigeriana. Se señalarán el sentimiento de insatisfacción con los logros de la Segunda República de Nigeria y la preocupación creciente por su viabilidad, reflejos de la combinación de efectos de estos problemas fundamentales.

En una declaración que habrá de citarse a menudo por su franco reconocimiento de las tensiones en Nigeria, Claude Ake exclamó:

> El meollo del problema es la superpolitización de la vida social. . . Estamos intoxicados de política: el premio del poder político es tan elevado que estamos dispuestos a poner en práctica las más extremas medidas para ganar o mantener el poder político.[1]

[1] Véase *West Africa*, 25 de mayo de 1981, pp. 1 162-1 163, para encontrar extrac-

La aguda crítica de Ake recuerda la condena lanzada por W. Arthur Lewis contra la destructiva costumbre de los vencedores de llevarse la parte del león, que asoló al África poscolonial inmediatamente después de la independencia. El criticismo de Ake también resuena en un comentario más reciente del general Murtala Muhammed, gobernante militar de Nigeria durante siete meses en 1975-1976, para el cual durante la Primera República "ganar las elecciones se volvió una lucha de vida o muerte que justifica todos los medios —honestos o ilícitos".[2]

En este trabajo proponemos un marco analítico que permita someter a examen y discutir de manera sistemática los principales componentes de la economía política y la sociedad de Nigeria. Los argumentos presentados se extraerán de un libro en elaboración que constituye un esfuerzo conjunto por explicar la dinámica del sistema sociopolítico nigeriano. En ocasiones sólo podremos esbozar argumentos mejor desarrollados. El punto de partida es que las tendencias autodestructivas de este sistema deben comprenderse en su totalidad, si es que quieren concebirse formas de evitar su debilitante ciclo de renovación y decadencia políticos. La existencia de muchas de estas prácticas en otros países africanos nos permitirá recurrir a los comentarios de un amplio rango de escritores que han abordado diversos aspectos de esta difícil situación.

El Estado nigeriano: hipertrofia y subdesarrollo

Un aspecto central de la profunda crisis de Nigeria estriba en la naturaleza ambivalente del poder del Estado, heredado de la época colonial y considerablemente aumentado desde la independencia con la consecuencia de ahondar dicha ambigüedad. Aquí utilizamos el término "ambivalencia" para abarcar el espectro de características contradictorias presentes, tanto en la estructura de este poder del Estado como en su ejercicio. Incluso para aquellos estudiosos que no adoptarían los rasgos especiales del modelo de Hamza Alavi sobre el estado poscolonial hipertrofiado, ese modelo sigue siendo de utilidad general en su descripción de cómo los países situados en la periferia del capitalismo heredaron aparatos estatales susceptibles de conside-

---

tos del discurso de Ale en la reunión anual de la Asociación de Ciencias Políticas de Nigeria.

[2] W. Arthur Lewis, *Politics in West Africa*, Toronto y Nueva York, 1965, pp. 65-84. Para los comentarios del general Muhammed, véase *Report of the Constitution Drafting Committee Containing the Draft Constitution*, Lagos, 1976, p. xii.

rarse hipertrofiados en relación con el nivel general de la economía.[3]

Los agentes clave en la expansión del papel económico del Estado en Nigeria fueron los organismos de comercialización de la era posterior a 1945, acertadamente descritos por Douglas Rimmer como instrumentos "para colectivizar los ahorros".[4] En la práctica hubo un patrón de continuidad, desde los británicos hasta la independencia, para la utilización de estos ahorros con el fin de financiar una multitud de agencias de desarrollo. Nunca hubo en este proceso una teoría apropiada, concebida para imponer límites al creciente papel del Estado en la economía del país. El empleo de estos recursos llegó a determinarse de acuerdo con los conflictos políticos persistentes entre individuos, grupos y facciones, acerca de los modelos de bienestar, formación de capital fijo, los gastos recurrentes de los partidos gobernantes, los préstamos para al "desarrollo" y la adquisición de propiedades del Estado a precios irrisorios.[5]

Es necesario retroceder al periodo colonial, y especialmente a su etapa final, para comprender cómo los estados africanos han continuado, y no creado *de novo*, ciertas prácticas económicas estatistas.[6] Nigeria, por ejemplo, nunca ha conocido un Estado liberal de *laissez-faire* en materia económica. Los funcionarios coloniales a menudo pasaron por alto estas cuestiones ideológicas, ya que uno de sus principales deberes consistía en asegurar la rentabilidad económica de la empresa colonial. Tal como señaló uno de los principales economistas de Nigeria, Ojetungi Aboyade: "Obligado a depender de sus propios recursos generados internamente, para financiar así sus necesidades administrativas, el gobierno colonial no se pudo permitir simplemente hacerla de árbitro pasivo entre los empresarios capitalistas".[7] El Estado colonial adoptó, entonces, una postura intervencionista que pronto rebasó el mero abasto de infraestructuras físicas y sociales

[3] Hamza Alavi, "The State in Post-Colonial Societes-Pakistan and Bangladesh", *New Left Review*, 74, 1972.

[4] Douglas Rimmer, "Development in Nigeria: An Overview", en Henry Bienen y V. P. Diejomoah (comps.), *The Political Economy of Income Distribution in Nigeria*, Nueva York y Londres, 1981, p. 31.

[5] Sayre P. Schatz documenta este modelo caótico de la distribución de los recursos financieros del Estado en *Nigerian Capitalism*, Berkeley y Los Angeles, 1977, pp. 151-250.

[6] Existen observaciones pertinentes respecto al Estado en Zambia, en Robert H. Bates, "Modernization, Ethnic Competition and the Rationality of Politics in Contemporary Africa", en Donald Rothchild y Víctor A. Olorunsola (comps.), *State versus Ethnic Claims: African Policy Dilemmas*, Boulder, Colorado, 1983, p. 158.

[7] O. Aboyade, "Nigerian Public Enterprises as an Organizational Dilemma", en Paul Collins, ed., *Administration for Development in Nigeria*, Lagos, 1980, p. 89.

básicas, como ferrocarriles, carreteras, escuelas y hospitales.

Ya a principios de los años veinte se establecieron plantas desmotadoras de algodón y descascarilladoras de arroz; entre las guerras proliferaron las minas de carbón, canteras e incluso aserraderos y fábricas de muebles.[8] El verdadero auge del establecimiento de empresas públicas se produjo durante el periodo comprendido entre 1945-1960, cuando el gobierno se comprometió a un desarrollo económico rápido, como se señaló antes en coincidencia con la acumulación de excedentes monetarios para invertir, de los organismos de comercialización agrícola.[9] El Estado nigeriano, tanto en lo regional como en lo federal, se abocó al establecimiento de "empresas directamente productivas que se pretendían manejar como negocios rentables",[10] a pesar del compromiso formal de promover el desarrollo de una economía de la empresa privada. A mediados de los sesenta —dice Aboyade— estas empresas públicas iban "desde empresas agrícolas a manufactureras, del transporte municipal a la minería, de la vivienda a la energía diversa y del comercio a la banca y los seguros".[11]

El periodo del gobierno militar se caracterizó por una considerable expansión del papel económico del Estado. Tom Forrest ha demostrado la medida del incremento en el número, el tipo y los presupuestos de operación de las corporaciones estatales nigerianas durante los años setenta.[12] Según sus cálculos, los gastos federales, de 12% del PNB en 1966, alcanzaron 36% en 1977. Estas cifras se aproximan mucho a los cálculos de Pius Okigbo, de 9.2% en 1962 y 39% en 1974.[13] Con la proliferación de más corporaciones de inversión federal y estatal, a tono con los ingresos petroleros después de la guerra civil, la inversión industrial pública en Nigeria superó a la inversión privada, tanto interna como extranjera.[14] Para 1975, Forrest conside-

[8] *Ibid.*, pp. 85-86.

[9] Varios trabajos cubren muy bien este periodo. Ver, en particular, Gerald K. Helleiner, *Peasant Africulture, Government and Economic Growth in Nigeria*, Illinois, 1966; y Peter Kilby, *Industrialization in an Open Economy*, Cambridge, 1969.

[10] Schatz, *op. cit.*, p. 5.

[11] Aboyade, *op. cit.*, p. 86.

[12] Tom Forrest, "State Capital in Nigeria", Conferencia sobre la burguesía africana: el desarrollo del capitalismo en Nigeria, Kenia y Costa de Marfil, Dakar, diciembre de 1980, p. 10. De próxima publicación en Paul Lubeck (comp.), *The African Bourgeoisie: The Development of Capitalism in Nigeria, Kenya and the Ivory Coast.*

[13] *Ibid.*, p. 8 y P. N. C. Okigbo, "Ideological Perspectives of Public Sector Role in Nigerian Economy", en *Public Sector Role in Nigerian Development*, Debates de la Conferencia Anual de la Sociedad Económica de Nigeria, Lagos, febrero de 1978, p. 9.

[14] Tom Forrest, "Recent Developments in Nigerian Industrialization", en Martin Fransman (comp.), *Industry and Accumulation in Africa*, Londres, 1982, p. 335.

ra que el Estado nigeriano poseía 38% del total de las acciones en la industria a gran escala.[15] Sin embargo, a pesar de esta voluminosa expansión del sector público —generadora de una economía socializada según Fabian, tal como lo deseaba Aboyade, o un sistema de capitalismo de Estado donde las autoridades públicas ejercieran una mayor autonomía— la conclusión de los principales estudiosos de este tipo de desarrollo es que la vulnerabilidad y fragilidad del Estado nigeriano creció *pari passu* con la expansión de sus actividades económicas. Por "vulnerabilidad" se entiende el grado en que los individuos y los intereses privados fueron capaces de obstaculizar, alterar o burlar las políticas estatales al servicio de sus propios intereses.[16]

La amplia expansión de la economía petrolera de Nigeria durante los años setenta, y la nacionalización gradual de esta industria, tuvieron importantes consecuencias en la vida política y económica del país, que habrían de sentirse a lo largo de la presente década. Entre 1970 y 1977, los ingresos federales aumentaron diez veces, de 756 millones de libras nigerianas a 7 070 millones.[17] Durante ese periodo los gastos totales del gobierno se multiplicaron para mantenerse al paso del dilatado tesoro, con un gasto corriente que subió de 774 millones de libras nigerianas a 3 574 millones, y desembolsos para la formación de capital de 99 millones de libras nigerianas a una suma casi cincuenta veces mayor, 4 913 millones. Cuando el jefe militar, general Olusegun Obasanjo, puso alto a este desembolso desenfrenado del ingreso nacional, en el año de 1978, ya era demasiado tarde: una nueva clase de empresarios nigerianos —llamados despectivamente "capitalistas zánganos" por Akeredolu-Ale— se había consolidado tanto en el sector público como en el sector (nominalmente) privado.[18] De particu-

[15] Tom Forrest, "State Capital in Nigeria", *op. cit.*, p. 30.

[16] O. Aboyade, "Indigenizing Foreign Enterprises: Some Lessons from the Nigerian Enterprise Promotion Decree", en O. Teriba y M. O. Kayode (comps.), *Industrial Development in Nigeria*, Ibadan, 1977; y Tom Biersteker, "Indigenization and the African Bourgeoisie: Dependent Development in an African Context", Conferencia sobre la burguesía africana, Dakar, 1980. Debates en Paul Lubeck (comp.), *The African Bourgeoisie: The Development of Capitalism in Nigeria, Kenya and the Ivory Coast.*

[17] Estas estadísticas han sido tomadas de Forrest, "State Capital in Nigeria", *op. cit.*, p. 19. Para una visión global de las consecuencias del *boom* petrolero en Nigeria, ver Richard A. Joseph, "Affluence and Underdevelopment: The Nigerian Experience", *Journal of Modern African Studies*, 16, 1978, pp. 221-239; así como el minucioso estudio de Michael Watts y Paul Lubeck, "The popular classes and the oil boom: A Political Economy of Rural and Urban Poverty", en I. William Zartman (comp.), *The Political Economy of Nigeria*, Nueva York, 1983, pp. 105-144.

[18] E. O. Akerodolu-Ale, "Some Thoughts on the Indigenization Process and the Quality of Nigerian Capitalism", en *Nigeria's Indigenization Policy. Proceedings of the Nigerian Economic Society Symposium*, Ibadan, 1975, p. 72.

lar importancia para nuestro análisis es reconocer que cuando el Estado mismo se transforma en el principal asignador de recursos financieros —y esto en ausencia de cualquier ideología socialista o incluso capitalista de Estado—, todos los proyectos gubernamentales se convierten en objeto de intensas presiones para volverlos medios de acumulación individual o de grupos.[19]

De esta discusión se pueden extraer conclusiones: el acceso al Estado nigeriano, desde el periodo colonial hasta el presente, se ha ido transformando en meollo de la lucha social por el control de los recursos escasos (y ocasionalmente abundantes). Se puede hablar paradójicamente de la hipertrofia y el subdesarrollo del Estado nigeriano, y destacar cómo la "tolerancia", la "corrupción" y la "indisciplina" características de la conducción cotidiana de los asuntos públicos, son promovidas por el papel del Estado como foco o meollo de la lucha por avanzar dentro de la sociedad nigeriana, en todos los niveles y en todos sus segmentos.[20] Las normas que gobiernan la conducción de los asuntos estatales se convierten en hojas de parra para encubrir la práctica de una gran variedad de mecanismos y estrategias informales para lograr acceso a los dineros públicos, o conseguir licencias de importación, de construcción, de préstamos o de intercambio. No pretendemos afirmar la exclusividad de Nigeria, o de otros estados africanos, en la evasión de los procedimientos gubernamentales formales; simplemente afirmamos el carácter prioritario, e incluso decisivo, de tales manejos y su efecto perjudicial sobre el funcionamiento de un inflado aparato estatal.

Al llegar a este punto en el análisis de la sociedad política de Nigeria, sus intérpretes defienden posiciones muy diversas, aunque pocos están dispuestos a discutir el vínculo establecido por Ale entre la naturaleza altamente conflictiva de la política nigeriana y la gran expansión del sector público:

> Tal como están las cosas, el Estado nigeriano parece intervenir por todas partes y poseer virtualmente todo, incluyendo llegar a tener status y riqueza. Inevitablemente se suscita una lucha desesperada por lograr el

[19] Los Informes de los Grupos de Investigación establecidos para probar las acciones de los funcionarios públicos luego de su jubilación en 1975-1976, proporcionaron consideraciones interesantes, aunque incompletas, acerca de este proceso de acumulación. Dichos informes fueron publicados por el Ministerio de Información, Lagos, entre 1976 y 1978.

[20] Goran Hyden en "Problems and Prospects of State Coherence", en *State Versus Ethnic Claims, op. cit.*, pp. 67-84, presenta este argumento general en términos mucho más fuertes y radicales, haciéndolo extensivo a buena parte del África poscolonial.

control del poder estatal, ya que, a fin de cuentas, tenerlo es ser omnipotente y dueño de todo. La política se transforma en guerra, un asunto de vida o muerte.[21]

Sin embargo, los factores destacados o minimizados para explicar estas consecuencias estatistas y políticas, varían mucho entre los comentaristas. En las secciones siguientes esbozaremos nuestra concepción de la matriz social en Nigeria, y mostraremos cómo sustenta un conjunto de actitudes y prácticas políticas debilitantes. Nuestro propósito principal es contribuir a la formulación de marcos teóricos nuevos y apropiados en una coyuntura crítica en la historia de la más populosa nación africana.

Formación de clase: fragmentaria y difusa

El hecho de que durante el pasado siglo haya surgido una burguesía nigeriana, y que ésta haya crecido en las décadas recientes, debería ser un asunto fuera de mucha discusión.[22] Existen pruebas disponibles sobre la posesión de propiedades, el acceso a los recursos públicos a través de los canales partidistas, el atrincheramiento institucional en las cámaras de comercio, las corporaciones gubernamentales y las agencias de supervisión, así como la parcial, aunque perspicaz evidencia de las comisiones investigadoras, para demostrar la variedad de vías que han facilitado la acumulación privada en Nigeria y la colaboración entre los miembros de la burguesía para favorecer sus intereses mutuos.[23] Si pretendiéramos, sin embargo, partir de tal afirmación y analizar lo que se considera política de clase en Nigeria, estaríamos dando un salto que no del todo seguro. La distinción que establece Dennis Austin entre la existencia de una clase política, y la ausencia de una política de clase en Ghana, tiene alguna relevancia para Nigeria.[24] Hay necesidad de explicar una distinción similar entre las características obvias de la acción de clase en Nigeria y la ausencia de

[21] Claude Ale, *op. cit.*

[22] Ver los trabajos ya citados de Forrest y Biersteker, así como Ankie Hoogvelt, "Indigenization and Foreign Capital: Industrialization in Nigeria", *Review of African Political Economy*, 14, 1979, pp. 36-55; Segun Osoba, "The Deepening Crisis of the Nigerian Bourgeoisie", *Review of African Political Economy*, 13, 1979, pp. 63-77 y Michael Watts y Paul Lubeck, "The popular classes and the oil boom".

[23] Para un estudio general, ver Gavin Williams (comp.), *Nigeria: Economy and Society*, Londres, 1976.

[24] Dennis Austin, "Introduction", en Dennis Austin y Robin Luckham (comps.), *Politicians and Soldiers in Ghana 1966-1972*, Londres, 1975, p. 11.

un "desarrollo claro de la política basada en la clase", tal como lo han señalado un significativo número de estudiosos de ese país.[25]

Al discutir el surgimiento de una clase dominante en Nigeria, y su posterior consolidación durante la época militar, Forrest subraya los diversos caminos en que el *boom* petrolero y la expansión del sector estatal proporcionaron condiciones favorables para la acumulación privada de riqueza. Él y otros autores hacen énfasis en cómo el programa de fortalecimiento de la economía local de los años setenta, contribuyó a "la acumulación y concentración de riqueza entre las clases burocrática, profesional e intermedia".[26] Sin embargo, el contexto mismo de dicha acumulación, que incluye la penetración multinacional y la manipulación de un Estado esencialmente *rentier*, va en contra de la "coherencia creciente de los intereses de la burguesía", que Forrest también dice reconocer.[27] Existe una contradicción innegable entre un sistema cuyo capital para inversión se desvía hacia el consumo superfluo y la especulación en bienes raíces, y otro del que podría decirse que refleja "la coherencia creciente de los intereses de la burguesía". A decir verdad, si esto último fuese cierto, Nigeria estaría mejor capacitada económica y políticamente para oponerse a la rápida caída de los ingresos estatales presente desde los últimos años del régimen de Obasanjo. Como sostiene Bala Usman, Nigeria sufriría si, luego de 1979, su destino quedara en manos de la burguesía del país, puesto que las actividades económicas rapaces de esta última la hicieron fragmentar y abusan del poder.[28] Los comentarios que ahora inundan la prensa, tanto nigeriana como internacional, reflejan claramente lo correcto de esas predicciones:

> Los improvisados hombres y mujeres de negocios, los transportistas, contratistas y los que hacen de todo, se han apoderado enmedio de tanta corrupción de "altos puestos" para perpetrar crímenes aún más nefastos contra la nación.[29]

[25] Ver, por ejemplo, Henry Bienen, "The Politics of Income Distribution: Institutions, Class, and Ethnicity", en Henry Bienen y V. P. Diejomoah (comps.), *op. cit.*, p. 162.

[26] Forrest, "Recent Developments in Nigerian Industrialization", p. 337. Biersteker, *op. cit.*, y E. O. Akerodolu-Ale, "Some Thoughts on the Indigenization Process and the Quality of Nigerian Capitalism", en *Nigeria's Indigenization Policy*, Debates de la Sociedad Económica de Nigeria, Ibadan, 1974, pp. 68-76.

[27] Forrest, "State Capital in Nigeria", *op. cit.*, p. 31.

[28] Yusufu Bala Usman, *For the Liberation of Nigeria*, Londres y Puerto España, 1979, pp. 59-77.

[29] Eukora Joe Okoli, "Corruption in High Places", *West Africa*, 24 de enero de 1983, p. 191.

La idea general es que una clase cuya formación y subsistencia ha estado tan estrechamente ligada a la privatización de los recursos públicos, es una clase con un doble riesgo. Primero, la relativa facilidad de la apropiación a través de los organismos estatales va en contra del establecimiento de una fuerte base económica independiente fuera del sector público. Forrest y Biersteker no están del todo de acuerdo en este punto. Biersteker considera que gran parte de la riqueza privatizada se despilfarra o se desvía hacia actividades no productivas, mientras que Forrest apunta hacia la expansión de los negocios distributivos, del montaje local de los bienes de consumo y de un cambio perceptible hacia la manufactura en algunos sectores (por ejemplo, Kano).[30] Segundo, el hecho de disfrazar cierta cantidad de consumo privado como consumo gubernamental significa que la reducción de las asignaciones presupuestarias del Estado desde 1979, limitó los anteriores canales primordiales de acumulación de clase. La reducción de estos fondos disponibles hará que la privatización de la riqueza pública sea cada vez más inaceptable socialmente, a medida que la presión se deje sentir en toda la economía. La contracción de la economía acentúa así el problema de la formación de clase en Nigeria donde, según muchos estudiosos, se ha producido una burguesía profundamente deficiente.[31] "Los capitalistas zánganos", podrían engordar con la riqueza generada por el petróleo —como dice Akeredolu-Ale—[32] sin embargo, sus costumbres consumistas les impedirán orientarse hacia actividades realmente productivas, mientras sea posible extraer suficientes ingresos del petróleo.

Así, un serio dilema de la Segunda República de Nigeria se deriva del hecho de que su principio operativo estribe en el acceso de los burgueses y aspirantes a burgueses a posiciones de poder estatal, elementos, a menudo expertos en agotar la fuente que, históricamente, deberían fortalecer y hacer fructificar. Bajo el gobierno civil, según Enukora Joe Okoli, hay tal aceptación general del soborno que "se podría decir incluso. . . que ha alcanzado reconocimiento oficial".[33] Incluso el presidente Shehu Shagari, luego de haber aprobado 200 millones de libras nigerianas en asignaciones complementarias para los gobiernos estatales, a fin de pagar los suedos atrasados de sus emplea-

[30] Biersteker, *op. cit.*, p. 37 y Forrest, "Recent Developments in Nigerian Industrialization", *op. cit.*, p. 339. Más adelante, sobre Kano, ver Paul Lubeck, "Labour in Kano since the Petroleum Boom", *Review of African Political Economy*, 13, 1979.

[31] Osoba, *op. cit.*

[32] E. O. Akeredolu-Ale, *The Underdevelopment of Indigenous Entrepeneurship in Nigeria*, Ibadan, 1975, p. 75.

[33] Okoli, *op. cit.*

dos, hizo el ácido comentario de que muchos de esos gobiernos "debían todavía porque el dinero recibido había cambiado de manos".[34] De esta manera, al mismo tiempo que se puede aceptar en definitiva la existencia de la burguesía nigeriana, también es cierto que esta clase tiene una orientación económica y un conjunto de prioridades que la vuelven fundamentalmente incapaz de gobernar sin exprimir hasta agotar las arterias del Estado mismo.

Etnicidad y clientelismo

Entender las dimensiones verticales de la movilidad política y social en Nigeria puede contribuir a explicar por qué la clase gobernante es incapaz de gobernar con eficacia, incluso en beneficio de sus propios intereses. Para realizar semejante análisis, debemos trasladar el énfasis de la supuesta primacía causal de la acción de clase, hacia considerar el carácter determinante de conflictos conducidos sobre una base seccional. Uno de los más grandes escollos en el análisis de la política africana contemporánea ha sido la ausencia de discusión en torno a los modelos étnicos y de clase en conjunto del conflicto social. Los estudiosos durante mucho tiempo han sentido la necesidad de adoptar uno u otro. Durante un tiempo, la explicación de Richard Sklar sobre la contribución de la formación de clase a la movilidad étnica fue una forma satisfactoria de combinar ambos modelos.[35] A partir de la experiencia común de muchos países africanos, resulta claro que tal análisis debe ampliarse e incluir otros fenómenos.

La etnicidad —según palabras de Abner Cohen— ha llegado a ser "un tipo de agrupamiento político dentro del marco del Estado moderno".[36] Tal agrupamiento surge de la enconada lucha ". . . por ocupar posiciones estratégicas en la estructura del nuevo Estado".[37] En la actualidad prolifera un vivo debate acerca de la capacidad de los grupos étnicos para servir como grupos funcionales o de interés por su propio derecho.[38] Quien esté en contacto directo con los métodos

[34] Radiodifusión en Lagos, 5 de abril de 1983.

[35] Ver en particular, Richard Sklar, *Nigerian Political Parties: Power in an Emergent African Nation*, Princeton, 1963, y "Political Science and National Integration: A Radical Approach", *Journal of Modern African Studies*, 5, 1976, p. 6.

[36] Abner Cohen, *Two-Dimensional Man: An essay on the anthropology of power and symbolism in complex society*, Berkeley y Los Angeles, 1974, p. 87.

[37] *Ibid.*, pp. 96-97.

[38] Ver, por ejemplo, David Parkin, *The Cultural Definition of Political Response: Lineal Destiny Among the Luo*, Londres y Nueva York, 1978; Robert H. Bates, *op.*

de los nigerianos, y otros africanos, de todos los niveles de la jerarquía social, para movilizar o apelar a las identidades regionales —étnicas, locales o religiosas— a fin de tener acceso a los bienes y servicios básicos, difícilmente podría sostener que tales identidades sólo son un reflejo e instrumento de la formación de clase burguesa.[39]

Para defender la naturaleza de clase de la política nigeriana a menudo los autores necesitan minimizar la importancia de estas redes verticales. Esta tendencia se hace patente en la afirmación de Forrest:

> Se ha constituido una alianza de clase entre el capital extranjero y los elementos burocráticos y directivos de la burguesía. Estas fuerzas de clase se pueden ver debilitadas y oscurecidas por los conflictos regionales y de distribución, pero son ellos, en ausencia de alguna burguesía industrial independiente, los que determinan en gran medida el carácter, la eficacia y los límites de la política estatal.[40]

De acuerdo a nuestro planteamiento los "conflictos regionales y de distribución" harán mucho más que simplemente debilitar y oscurecer la acción de las fuerzas de clase.

Se pueden citar muchos estudios recientes para demostrar lo que consideramos una polarización innecesaria en el análisis de la clase y la etnicidad en África. Larry Diamond, por ejemplo, no logra liberarse de la idea de que la etnicidad es en esencia una consecuencia de la formación de clase burguesa, y que aquélla cederá paso a ésta en proporción al incremento de las "contradicciones entre las clases".[41]

---

cit., y Elliot P. Skinner, "Competition within Ethnic Systems in Africa", en Leo A. Despres (comp.), *Ethnicity and Resource Competition in Plural Societies*, La Haya y París, 1975. Para un estudio general plurinacional ver M. Crawford Young, *The Politics of Cultural Pluralism*, Madison, Wisconsin, 1976.

[39] Para un estudio general que destaca la dimensión "situacional" de la etnicidad, ver Nelson Kasfir, "Explaining Ethnic Political Participation", *World Politics*, 31, 1979, pp. 345-364.

[40] Forrest, "Recent Developments in Nigerian Industrialization", p. 341. Aquí podrían citarse un buen número de otros escritores progresistas. Citamos a Forrest debido al considerable respeto que nos infunde su esmerada labor de investigación y su cuidadosa redacción.

[41] Larry Diamond, "Social Change and Political Conflict in Nigeria's Second Republic", en I. William Zartman (comp.), *The Political Economy of Nigeria*, Nueva York, 1983, p. 30.

En un artículo de carácter general e informativo, "Cleavage, Conflict, and Anxiety in the Second Nigerian Republic", *Journal of Modern African Studies*, 20, 1983, pp. 629-669, Diamond explica y analiza los principales acontecimientos políticos y la dinámica social de Nigeria desde la transición hacia el gobierno civil en 1979. En una ocasión apropiada ampliaré esta discusión para mostrar cómo la insistencia de Diamond en la importancia contemporánea de las divisiones no étnicas —de clase, persona-

Goran Hyden, por otra parte, se va al extremo opuesto, y ve a la burguesía africana como cautiva de grupos comunales generados, no a partir de la acción de clase burguesa, sino más bien de diversas redes sociales y afectivas coaligadas para ofrecer apoyo político a cambio de beneficios de bienestar social.[42] En términos generales, Hyden tiene razón al recalcar el significativo apoyo de las masas populares al modelo seccional de los conflictos sociopolíticos en África. También coincidimos con él en la necesidad de desarrollar un lenguaje apropiado para discutir cómo las etnias forman "una parte integral de la economía política contemporánea de África".[43] De hecho a continuación se discute en cierta medida dicha necesidad.

Profundamente grabada en la tradición académica occidental está la idea de que las identidades afectivas dan paso, tarde o temprano a otras más "funcionales". En el caso del África tropical, hoy se puede afirmar que, en la lucha por la supervivencia y el avance, esas identidades asumen un carácter funcional, instrumental y basado en intereses. Aún más, las ventajas de la agrupación étnica al "combinar los intereses con un nexo afectivo" difícilmente pueden ser superadas por otras formas de organización.[44] David Parkin llama la atención sobre la utilización del paisanaje "como medio excelente" para comunicar y aislar mensajes políticos "de la observación de otros grupos étnicos";[45] y Crawford Young ofrece una perspectiva general con esta idea:

> El rápido crecimiento de las ciudades crea campos de batalla sociales donde la competencia por sobrevivir es intensa y la consciencia de otros grupos, en lucha por los mismos recursos, se profundiza.
> Es difícil sobrestimar la importancia de la escasez de recursos y la competencia por el estatus en la cristalización de las identidades contemporáneas.[46]

Sin embargo, el reconocimiento de que la naturaleza afectiva de los lazos étnicos puede coexistir y, de hecho, alentar su potencial de funcionamiento y de acción, debe sustentarse en la aceptación de que

---

lidades, ideologías y las divisiones entre "la gente y los políticos"— se puede conciliar con su aceptación de que la etnicidad sigue siendo la "más importante fuente de división y conflicto", p. 658.

[42] Hyden, *op. cit.*, pp. 70-71.

[43] *Ibid.*, p. 70.

[44] Daniel Bell, citado por M. Crawford Young en "Patterns of Social Conflict: State, Class, and Ethnicity", *Daedalus*, 111, 1982, p. 92.

[45] David Parkin, "Congregational and Interpersonal Ideologies in Political Ethnicity", en Abner Cohen, ed., *Urban Ethnicity*? Londres, 1974, p. 120.

[46] Ver cita 44.

en su base hay un mecanismo en acción más hondo y abarcador: el clientelismo. El tejido de la sociedad política nigeriana constituye una creciente e intrincada red de lazos patrón-cliente, que vincula a las comunidades de forma piramidal. En la cima de tales redes están los funcionarios de las capitales federal y estatal. Haroun Adamu describe vívidamente las normas clientelistas de la vida política y económica:

> Un joven hombre de negocios cuyo contacto con varios grupos del Estado es de alto nivel, quería averiguar a través de mí si las autoridades de Lagos estaban conscientes de que ellos, en Bauchi, carecían de representación en el gobierno federal.
>
> —¿Qué quiere decir? —le pregunté.
>
> —Es muy simple —respondió— no tenemos a nadie en el Consejo Militar Supremo; no tenemos a nadie en el Consejo Nacional del Estado y no tenemos a nadie en el Consejo Ejecutivo Federal.
>
> —¿Le iría mejor al Estado si ustedes tuvieran a alguien en esos cuerpos? —le pregunté a mi vez.
>
> —Por supuesto. Cuando voy a Lagos en viaje de negocios no tengo a quien recurrir para que me ayude a resolver mis problemas. Ésa es la diferencia.[47]

Las redes clientelistas también enlazan a los individuos en diferentes niveles, dentro de las instituciones privadas o públicas. Un elemento clave de estas relaciones es el intercambio de varios tipos de patrocinio a cambio de ayuda, apoyo y lealtad. La naturaleza "mercenaria" de esos nexos no contradice el que se comparta una identidad étnica entre patrón y cliente, cuando la hay.[48] En verdad —como señaló acertadamente Robert Bates— "el lenguaje de las relaciones es" y "el sentido de obligación" se amplían para reflejar los dilatados círculos de "paisanaje" necesarios para la búsqueda de trabajos, permisos y financiamientos.[49]

Un análisis de la política nigeriana debe tomar en consideración las dimensiones tanto espaciales como verticales de lo que podría denominarse el etno-clientelismo. La relación binaria (dos-personas) básica que refleja los nexos entre patrón y cliente puede producirse entre personas que comparten o no una etnia común o cualquier otra identi-

[47] Haroun Adamu, artículo en el *Sunday Times*, Lagos, junio de 1977.

[48] Richard Sandbrook, "Patrons, Clients and Factions: New Dimensions of Conflict Analysis in Africa", *Canadian Journal of Political Science*, 5, 1972, p. 111.

[49] Robert H. Bates, *op. cit.*, p. 160. No estoy de acuerdo, sin embargo, con Bates en considerar la búsqueda de "bienes de valor" en el África contemporánea como la búsqueda de la "modernidad" o como parte del proceso de "modernización".

dad comunal.[50] Además, en África las relaciones de clientela han servido para reforzar e incluso promover las agrupaciones étnicas al constituir los individuos el conducto para la transmición de los recursos desde sus propios patrones hacia abajo, asegurando a cambio el apoyo de un electorado confiable. Por lo tanto, las comunidades étnicas complementan las anteriores regiones, que ahora son los estados federales de Nigeria, como distritos electorales informales de la nación.

No es necesario destacar la fuerza determinante del "territorio y la comunidad más que la clase y la ocupación", como señala Henry Bienen, porque nuestro modelo reconoce una interacción no contradictoria entre la formación de clase y el conflicto étnico por vía del mecanismo mediador del clientelismo.[51] Sin semejante óptica resulta incomprensible el acceso desproporcionado, aunque legitimizado, a los bienes y servicios por parte de individuos de elevado y bajo estatus socioeconómico en Nigeria. Los escritores nigerianos son expertos en describir esta sutil mezcla de progreso personal y comunal, como en los señalamientos de Su Señoría Nanga en la novela de Chinua Achebe, *A Man of the People*:

> Creo que está desperdiciando su talento aquí. Quiero que venga a la capital y que ocupe un puesto estratégico en el servicio civil. No deberíamos dejarle todo a las tribus de las tierras altas. Mi secretario es de allá; nuestra gente debe presionar para obtener su tajada justa del pastel nacional.[52]

Gran parte del trabajo académico sobre la África actual resulta insuficiente por la renuencia de los estudiosos a abordar la penetrante expectativa común, compartida por burgueses, pequeño burgueses y plebeyos, de que la lucha por un reparto de los bienes públicos se conducirá y valorará de acuerdo a criterios étnicos o de carácter seccional.[53] Tales expectativas, y las acciones que nutren, no impiden las apropiaciones egoístas por parte de individuos o los intercambios entre miembros de la clase dominante.

El clientelismo, y más ampliamente el etno-clientelismo, establece

[50] Ahora la literatura sobre el clientelismo político es bastante extensa. Para una colección de trabajos importantes, ver S. N. Eisenstadt y René Lemarchand, *Political Clientelism, Patronage and Development*, Beverly Hills y Londres, 1981.

[51] Henry Bienen, *op. cit.*, p. 144.

[52] Nueva York, 1969, p. 11.

[53] Véase, por ejemplo, el análisis de Morris Szeftel que coincide con el nuestro en muchas formas, "Political Graft and the Spoils System in Zambia-the State as a Resource in Itself", *Review of African Political Economy*, 24, 1982.

los nexos entre las aldeas y las capitales provinciales o estatales en África. Pese a la aparente aguda diferencia en los beneficios económicos y el estilo de vida entre los habitantes del centro y de la periferia del sistema de distribución estatista, se puede demostrar que ambos están ligados a través de una red piramidal etno-clientelista.[54] Un agente político o un empresario en Nigeria se encuentra —o lucha por estar— en la cúspide de una de estas pirámides. Por lo tanto, buena parte de la formación de los partidos en Nigeria ha consistido en una feroz competencia por reclutar hombres y mujeres cuya afiliación pudiera significar la inclusión de una comunidad de seguidores, que varía desde un puñado de aldeas hasta el voto en bloque de un grupo etno-lingüístico.[55]

Este modelo básico parece ser una característica notable de los partidos políticos durante la Segunda República. Larry Diamond habla de los manejos para obtener posiciones y poder, a partir de 1979, mediante la formación de comités seccionales dentro de los partidos.[56] Describre al PNN, como nosotros en su etapa de formación, como "una vaga coalición de muchos grupos étnicos diferentes",[57] y señala las nuevas opciones de los grupos minoritarios para negociar sus filiaciones políticas.[58] Estas prácticas reflejan el estratégico papel de agentes que pueden jugar los políticos federales, estatales y locales en nombre de grupos movilizados verticalmente. Las personalidades individuales desempeñan en Nigeria un papel político de mando. La lucha que llevaron a cabo varios grupos políticos en 1978 y 1979, para obtener la afiliación del Dr. Nnamdi Azikiwe, se hizo con pleno conocimiento de que éste llevaría consigo a la gran mayoría de los votantes igbos. Lo mismo podría decirse de otra gran variedad de "patrocinadores políticos" como Joseph Tarka de los tiv. El etno-clientelismo, que refleja el modelo fundamental de comportamiento en la vida social

[54] Véase Sandbrook, *op. cit.*, y los numerosos artículos sobre este tema por René Lemarchand, incluyendo "Political Clientelism and Ethnicity in Tropical Africa: Competing Solidarities in Nation-Building", en *The American Political Science Review*, 66, 1972. Es importante que nuestra conciencia de las enormes diferencias, en cuanto a poder y recursos, entre los estratos dominantes y el campesinado (o habitantes rurales), no nos impida ver los mecanismos clientelistas (y afectivos) menos evidentes, y las normas compartidas respecto a los conflictos de distribución que los unen. Claro está que la prominencia del último fenómeno variará entre los países africanos.

[55] Ver Richard Joseph, "Political Parties and Ideology in Nigeria", *Review of African Political Economy*, 13, 1979 y "The Ethnic Trap: Notes on the Nigerian Campaign and Elections (1978-1979)", *Issue*, 11, 1981, pp. 17-23.

[56] Larry Diamond, "Cleavage, Conflict and Anxiety", *op. cit.*, p. 638.

[57] *Ibid.*, pp. 658-659.

[58] *Ibid.*, p. 664.

de los individuos en Nigeria, que recurren a sus paisanos en busca de patrocinio o de apoyo, debe incluirse en cualquier análisis satisfactorio sobre las actividades políticas y económicas de carácter más amplio.

Teoría de la política de prebendas

Existe cierta lógica en el comportamiento político nigeriano y en el establecimiento de alianzas políticas formales e informales, aunque contribuya de manera inevitable a una seria crisis de legitimidad y eficacia de las autoridades gubernamentales. Hemos adoptado, y luego elaborado, la noción de "política de prebendas" para referirnos a este patrón prevaleciente de conducta sociopolítica, y a sus consecuentes normas, cuyas características ahora son tan familiares para muchos estudiosos de la Nigeria contemporánea.

El término "prebenda" se emplea poco en los análisis de la ciencia social contemporánea. Su primera aplicación general fue de Max Weber, como lo indica el siguiente párrafo:

> . . . prebenda fue originalmente un término eclesiástico que aludía al estipendio extraído de la tierra, concedido al canónigo de un estado episcopal. Weber lo utilizó para significar "concesiones en especie" o "derecho al uso de la tierra en recompensa por servicios", donde estas concesiones o derechos no están garantizados por principios hereditarios.[59]

En su uso histórico general, el término prebenda se refiere entonces a los cargos de los estados feudales que se podían obtener mediante los servicios prestados a un señor o a un monarca, o directamente mediante su compra por solicitantes administrada por sus poseedores para generar ingresos. Max Weber discutió tanto las prebendas como la organización de cargos por prebendas.[60]

En nuestra adaptación de este concepto a la política nigeriana, así como a muchas otras naciones capitalistas periféricas, el término prebenda se refiere a patrones de conducta política cuya justificación estriba en la posibilidad de competir por los cargos del Estado, y utilizarlos para beneficio personal de los funcionarios, así como de su

[59] Brian Turner, "Feudalism and Prebendalism", en *For Weber: Essays on the Sociology of Fate*, Boston, Londres y Hanley, 1981, p. 208.

[60] Para los pasajes más relevantes, ver Max Weber, "Bureaucracy", en H. H. Gerth y C. Wright Mills (comps.), y trad., *From Max Weber: Essays in Sociology*, Londres, 1948, p. 207, y "Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization", Talcott Parsons (comp.), Londres, 1964, pp. 342-349.

grupo de apoyo o referencia. En gran medida, el "Estado", en este contexto, se percibe como un montón de cargos susceptibles de ser apropiados por individuos y comunidades. Los propósitos declarados de tales cargos constituyen una preocupación secundaria, no obstante que ese propósito pudiera haber sido codificado mediante leyes u otros reglamentos o que incluso se citara periódicamente durante la competencia por ellos.

Muchos estudiosos de Nigeria, tanto anteriores como contemporáneos, han hecho las observaciones fundamentales abarcadas por nuestra terminología; sin embargo, hasta ahora no se ha intentado trasladar dichas observaciones al plano de una teoría general de la política y la sociedad del país.[61] Robin Cohen ha aportado una relevante evaluación de la Primera República de Nigeria:

> . . . tras la fachada liberal de las instituciones políticas formales y de la discusión, se ocultan una serie de perniciosas luchas por el reparto y la asignación de los cargos políticos, la adjudicación de contratos, los puestos en las corporaciones y en los cuerpos estatales, y la distribución de los beneficios sociales y económicos.[62]

Williams y Turner retoman esa interpretación al describir la política de Nigeria esencialmente como "el proceso de obtener el control de los recursos públicos para fines privados". El término "privado" en este contexto se amplía en forma inmediata y apropiada hacia "privado/comunal": "En Nigeria la competencia para acceder a los recursos, ha tenido lugar sobre todo entre distritos electorales definidos étnicamente. Estos distritos electorales no estaban simplemente dados, sino que se definen en el proceso mismo de la competencia".[63] Douglas Rimmer es de los estudiosos contemporáneos de Nigeria que más se acerca a nuestra concepción de lo que consideramos una forma cualitativamente singular de comportamiento político estatista y clientelista:

> Directamente o a través de los partidos, las autoridades beneficiaban a

[61] La aproximación más cercana es la discusión de Nigeria como una "sociedad conglomerada" y con un penetrante "sistema de recompensas", hecha por Ken Post y Michael Vickers en su *Structure and Conflict in Nigeria 1960-1966*, Londres, 1973. Este marco teórico nunca se adoptó en forma generalizada, en parte a causa de ciertas fallas en su formulación.

[62] Robin Cohen, *Labour and Politics in Nigeria*, Londres, 1974, p. 28.

[63] Gavin Williams and Terisa Turner, "Nigeria", en John Dunn (comp.), *West African States: Failure and Promises*, Cambridge, 1978, pp. 133-134.

sus partidarios y a sus comunidades natales mediante el suministro de comodidades, la malversación de fondos y el nepotismo. Ellos recibían lealtad a cambio de su generosidad.[64]

. . . el poder económico público y el patrocinio fueron evaluados principalmente como instrumentos de distribución. . . Los nombramientos en cargos públicos (sobre todo ministeriales y en las corporaciones públicas) fueron entonces decisivos, y el propósito dominante de la actividad electoral fue el control de esos privilegios.[65]

Lo que la teoría de la política de prebendas aporta al estudio de Nigeria, y de otros países donde podría aplicarse de manera similar, es un marco para la comprensión de la naturaleza de refuerzo mutuo de diversas dimensiones del comportamiento político, social y económico, a menudo discutidas en forma singular o en subconjuntos, pero muy rara vez como partes de un nuevo sistema de poder en el contexto del capitalismo periférico. Aún más, tal sistema puede considerarse tarde o temprano autodestructivo. Los numerosos paralelismos entre el resultado de la política electoral de Nigeria a partir de 1979, y los experimentados en los años cincuenta y sesenta evocan el justo temor de que sufrirá el mismo destino final.[66]

La centralidad del Estado nigeriano en la distribución de los bienes y servicios, lo transforma en una especie de "mercado", como dice Terisa Turner.[67] La competencia por tales beneficios, podríamos sostener, refleja una combinación de motivaciones personales de clase y comunales. Algunos autores distinguen entre el peculado egoísta y el solidario, otros prefieren usar el lenguaje de la acumulación de clase.[68] Para nosotros los tres ejes de la acción social son evidentes, aunque la mala distribución de los recursos derivados del Estado tiende a legitimizarse en términos de los conflictos entre secciones étnicas o geográficas de la población.

La política de competencia por la asignación de recursos, o lo que en Nigeria se llama "el pastel nacional", tiene como su consecuencia más extrema la transformación de los cargos estatales en prebendas. Mientras más alto (en términos políticos) es el cargo, mayor es su pre-

[64] Douglas Rimmer, *op. cit.*, p. 45.

[65] *Ibid.*, p. 48.

[66] Los fundamentos de estos temores están esbozados en Larry Diamond, "Cleavage, Conflict, and Anxiety in the Second Nigerian Republic", *op. cit.*

[67] Terisa Turner, "Multinational Corporations and the Instability of the Nigerian State", *Review of African Political Economy*, 5, 1976, pp. 63-79.

[68] Respecto a la primera, ver Douglas Rimmer, *op. cit.*, y respecto a la segunda, Tom Forrest, "Recent Developments in Nigerian Industrialization", *op. cit.*, p. 340; Watts y Lubeck, *op. cit.*, p. 113.

supuesto, más amplia su gama de empleos, mayor su control sobre permisos y contratos: factores determinantes de la ferocidad de la competencia por tales cargos. La intensidad del conflicto político en Nigeria, que muchos comentaristas consideran como la amenaza más grande a la democracia constitucional, se puede comprender ahora mucho mejor en términos de valorar los cargos gubernamentales como prebendas.

Puesto que Nigeria pasó en décadas recientes del gobierno civil al militar para luego regresar a un sistema político civil de competencia, cabe preguntar ¿qué implicaciones tienen tales cambios en la naturaleza de las prebendas de la vida política? Y más aún, ¿qué sucede con el paso de una economía agroexportadora a otra en que predomina la exportación de petróleo? Por último, ¿qué podemos aprender de la actual lucha por avanzar hacia una "democracia operante" que podría evitar las amargas tendencias de lo que Ake denominaba la "superpolitización de la vida social"? Consideremos cada una de estas preguntas en términos de la política de prebendas.

Toda la serie de iniciativas políticas tomadas por los regímenes militares de Nigeria —la creación de nuevos estados, un programa de fortalecimiento de la industria y el comercio locales, la nacionalización de la producción petrolera, un decreto de uso de la tierra— reflejan el grado en que la élite militar-burocrática fue capaz de actuar, durante los años setenta, de una manera autoritaria y a menudo unilateral, a fin de ejecutar las reformas políticas e institucionales. La tendencia a valorar los puestos gubernamentales y el reparto de fondos públicos según lineamientos comunales persistió, sin embargo, a lo largo de todo el periodo del régimen militar, y estas presiones pudieron contenerse parcialmente merced a la monopolización por parte del gobierno de la fuerza y autoridad colectivas.[69] La transición hacia un sistema civil constitucional, y la insistencia de la Constitución de 1979 en exigir que el "carácter federal" del país se reflejara en todos los nombramientos y desembolsos gubernamentales, convirtió lo que durante mucho tiempo había sido una norma informal de la competencia política, en un principio directivo de la política estatal.[70]

[69] Para una discusión sobre estas presiones, ver Habibu A. Sani, "An Ex-Insider's Oberview of the Civil Service (1966-1977)", *The Nigerian Journal of Public Affairs*, 1976, pp. 87-89; y David M. Jemibewon, *A Combatant in Government*, Ibadan, 1978, pp. 91-92.

[70] San Egite Oyovbaire en "Structural Change and Political Process in Nigeria", *African Affairs*, 82, 1983, p. 19, discute cómo una previsión constitucional para asegurar la equidad en la distribución ha sido desvalorizada en la práctica: "el carácter federal es la discriminación federal". En su búsqueda de proporcionar la mejor protección

El cambio de la exportación agrícola a la petrolera contribuyó tanto a la multiplicación como a la centralización de los ingresos públicos. La tendencia, extendida por toda África, de usar "posiciones oficiales para distribuir los recursos públicos a través de canales no oficiales", o incluso de convertir "los cargos estatales en negocios", tuvo su clímax en Nigeria, reflejado en el gran escándalo del cemento que —junto con un montón de otros casos de uso incorrecto del gobierno en beneficio personal— contribuyó a la caída del régimen Gowon en 1975.[71] Lo que parece sugerir el análisis de las cifras brutas de los gastos del gobierno durante los años del régimen militar, es que la corrupción egoísta, o la acumulación privada y de clase a través de los canales públicos, tuvo prioridad sobre la "corrupción solidaria" o la distribución a las colectividades étnicas.[72]

Una de las evidentes consecuencias de la combinación de gobierno militar y burocrático en los años setenta es que los funcionarios estatales más altos, a través de "relaciones triangulares" con gente de negocios extranjeros y nacionales, pudieron apropiarse de los fondos públicos escudando tales desembolsos de las presiones por la distribución hacia estratos subordinados en el seno de los distritos electorales étnicos.[73] Con el retorno de la competencia entre partidos políticos después de 1978, se eliminaron las barreras para el completo florecimiento de la política de prebendas. En Nigeria, el triunfo de las elecciones exige una fuerte inversión a los candidatos y a sus partidos, y la recuperación de tales inversiones no puede hacerse sin la simultánea distribución de los recursos públicos entre los distritos electorales de las diversas secciones. Sin embargo, en una época de drástica caída de los ingresos por exportación, el tesoro nigeriano no puede satisfacer este conjunto combinado de exigencias de modo que el sistema nigeriano ha entrado en un prolongado periodo de crisis, puesto que los elementos de la clase dominante son incapaces de atemperar su codicia a fin de permitir una distribución suficiente de los recursos. Por lo tanto,

---

contra la dominación étnica, los redactores de la Constitución de 1979 también le dieron legitimidad constitucional a la búsqueda de beneficios gubernamentales por parte de los "nacionales", por encima de los reclamos de aquellos juzgados como "no-nacionales" en todos los niveles del sistema político.

[71] Ver respectivamente, Hyden, *op. cit.*, p. 79; Szeftel, *op. cit.*, pp. 11-12; y, respecto a la crisis fundamental, Thomas J. Biersteker, *Distortion or Development: Contending Perspectives on the Multinational Corporation*, Cambridge, 1978.

[72] Ver el análisis de Douglas Rimmer sobre las estadísticas relevantes, *op. cit.*, pp. 62-63.

[73] Terisa Turner, "The Working of the Nigerian Oil Corporation", en Paul Collins, ed., *Administration for Development in Nigeria*, pp. 124-125.

la sociedad está permeada por la desmoralización y la ansiedad.[74]

La legitimización dual de la política de prebendas en Nigeria ha consistido en que, por un lado, el grupo de apoyo seccional de un individuo obtenga beneficios tangibles de la forma en que él o ella exploten su cargo público y, por otro, de cierto orgullo experimentado por estos clientes seccionales respecto a la magnificencia en el estilo de vida de sus patrocinadores. Tales expectativas constituyen principios normativos de la representación democrática —tanto de obtener la propia tajada como de disfrutar vicariamente del éxito material de un paisano que pertenece a las élites— que no aparecen en los textos de ciencias políticas. Sin embargo, así es la política de prebendas cuando "funciona". Sin embargo, en la Nigeria posmilitar no puede funcionar ni siquiera a ese grado, pues los civiles han heredado una economía contraída, adosada a la suerte declinante de la exportación petrolera. La infeliz consecuencia de esta herencia es que el Estado será exprimido más allá del punto de agotamiento financiero, por ejemplo, con el incremento de la deuda internacional; y que los individuos que alcancen posiciones públicas se encontrarán violentamente atacados por su abuso del cargo al mismo tiempo que se les persuadirá de obtener beneficios para sus redes artificialmente expandidas de partidarios seccionales.

La culminación de una crisis tan profunda puede verse en los incendios de edificios gubernamentales, considerados por muchos como deliberados, a fin de destruir las constancias de la corrupción: el Ministerio del Exterior en 1981, la sede central de la Autoridad de la Capital Federal de Abuja en 1982, y el edificio de Telecomunicaciones Externas de 32 pisos en Lagos en 1983.[75] La retorcida lógica de este sistema social parece estar alcanzando una consumación fatal, e incluso cruel: los cargos del Estado se llenan puntualmente a través de las elecciones o de nombramientos en formas que satisfacen los lineamientos constitucionales respecto al carácter federal de Nigeria. Sin embargo, estos cargos no son simplemente ocupados, sino que hay una apropiación de ellos durante un tiempo y se explotan rápidamente en varias maneras formales e informales. Pero, si sucede que está a

[74] Ver la discusión de Diamond acerca del descontento generalizado engendrado por la corrupción y extravagencia excesivas, y la consecuente falla en cubrir las necesidades básicas de las masas populares. "Cleavage, Conflict, and Anxiety", *op. cit.*, pp. 657-658.

[75] Para una descripción muy divertida y, sin embargo, muy precisa, del comportamiento de los funcionarios oficiales corruptos y de sus modelos de comportamiento destructivo cuando se enfrentan con la amenaza de ser descubiertos, ver la obra de Femi Osofisan *Who's Afraid of Solarin?*, Ibadan, 1978.

punto de descubrirse y hacerse público ese manejo incorrecto, entonces procede incendiar el edificio con todo y oficinas.

He aquí el peor aspecto de una vieja actitud hacia la propiedad pública que hace una mezcla explosiva con el peor lado de la privatización: "un cargo gubernamental es público, por lo tanto no pertenece a nadie. . . a través de las elecciones, o de un nombramiento, ha llegado a ser mío, y entonces nuestro, podemos, por lo tanto, usarlo y abusar de él, y ahora incluso eliminarlo según convenga a nuestros intereses". Hay que señalar que muchos nigerianos deploran y condenan este lamentable ciclo de pensamiento y acción. No han encontrado, sin embargo, una forma de escapar a su lógica destructiva, a pesar de las detalladas previsiones para asegurar la responsabilidad de los funcionarios públicos, incluidas en la Constitución de 1979.

Conclusiones

Más allá de las múltiples reformas institucionales incorporadas a la Segunda República de Nigeria, habría que encontrar formas de proteger al poder estatal mismo de ser convertido en prebenda, y de que se expriman sus recursos para satisfacer la incesante lucha entre comunidades y sus patrocinadores, en interés propio, para acceder a los fondos públicos. La sugerencia de Goran Hyden es que la burocracia estatal debe renunciar al control del mercado y permitir su desarrollo de acuerdo a su propia dinámica.[76] A su juicio ese cambio facilitaría el surgimiento de una genuina burguesía capitalista, al desaparecer la necesidad de los empresarios de depender como parásitos del Estado.[77] Tal solución parece menos posible en Nigeria, en la medida en que el petróleo continúa fluyendo y la opción sigue consitiendo en extraer sumas considerables para la acumulación y el consumo personales.

También continúa la presionante necesidad de romper algunos de los eslabones de la cadena que une la búsqueda de excesivas recompen-

[76] Hyden, *op. cit.*, pp. 76-77.

[77] *Ibid.*, pp. 77-78. Diamond también concluye en términos similares, aunque lo que podría llamarse su "crítica de clase" anterior difiere notablemente de la "defensa de clase" de Hyden. Diamond ve la esperanza de la democracia nigeriana fundamentada en el "desarrollo de una genuina estructura económica pluralista, que ofrezca oportunidades de movilidad social ascendente y de acumulación de riqueza basadas en la iniciativa honesta y en la empresa". "Conflict, Cleavage, and Anxiety", *op. cit.*, p. 668. Es evidente que se requiere una discusión mucho más completa y un análisis de la interacción dinámica entre el estatismo, la formación de clase y el mercado en la África contemporánea.

sas materiales con la búsqueda de bienes y comodidades más básicos, por parte de los miembros del "grupo solidario". Hyden sugiere que los lazos horizontales entre la gente no prevalecerán sobre los verticales a menos que una vigorosa economía de mercado llegue a suplantar lo que, siguiendo a Turner, podríamos llamar el Estado como mercado, y que a muchos podría parecer como un paso hacia atrás. Pero si el creciente estatismo en el contexto del capitalismo periférico, complicado con la exportación monomineral, sólo promueve la conversión en prebenda del poder estatal, ¿qué alternativas se pueden sugerir? Algunos responderían: "socialismo revolucionario"; otros, un nuevo régimen militar "correctivo". Un último grupo podría aconsejar mayor paciencia, con la esperanza de que la actual crisis generara por sí misma un nuevo conjunto de normas políticas, prácticas y estructuras partidistas para evitar así la necesidad de despojar al Estado de su "alto mando" en la economía. Cualquiera que sea la opción finalmente adoptada, no hay duda de que el costo será muy elevado para los nigerianos y que las decisiones de quienes ejercen el poder público exigirán el flujo de nuevas reservas de buena voluntad, previsión y probidad.

Traducción: *Mariela Álvarez*

Tercera parte
EXPERIENCIAS HISTÓRICAS DE LA FORMACIÓN DEL ESTADO EN ÁFRICA

8. ESTADO Y SOCIEDAD EN KENIA: 1960-1982

Peter Anyang' Nyong'o

Introducción

Kenia tal vez sea el país africano sobre el que más se ha escrito e investigado, en parte merced a los recursos de investigación disponibles para los académicos y estudiosos occidentales durante los años sesenta. Otro factor decisivo ha sido el papel de primer orden desempeñado por Kenia, desde su independencia, como campo para las inversiones occidentales con el consecuente interés del capital en la "seguridad" de sus inversiones. La lucha por la independencia en Kenia, los movimientos —como los mau mau— y las personalidades que participaron en ella —como Jomo Kenyatta, Tom Mboya, Oginga Odinga, etcétera— también le situaron como noticia internacional a ocho columnas mucho antes de que la Gran Bretaña le otorgara la independencia. Así, intelectuales y periodistas del *jet set,* desde Robert Ruark hasta Carl Gustav Roseberg, hicieron de Kenia un laboratorio de experimentación en investigación y periodismo, en parte por la curiosidad que suscitaba y en parte por un genuino interés en entender a este país como una de las múltiples "nuevas naciones" de África.[1]

En los años sesenta, la mayor parte de la investigación en ciencia social se realizó en los campos político y sociológico, con estudios sobre las elecciones, los partidos y los procesos políticos, el desarrollo rural, así como otros sobre administración pública y, desde luego, los

[1] Respecto al tratamiento de las "naciones nuevas" como laboratorios para probar hipótesis y hacer avanzar la teoría de las ciencias sociales entre los investigadores occidentales a principios de los años sesenta, consultar a Clifford Geertz, ed., *Old Societies and New States: The Quest for Modernity in Africa and Asia*, Nueva York, The Free Press, 1963.

más bien amorfos "trabajos sobre las comunidades" enfocados a una amplia variedad de asuntos.[2] Había ciertos temas comunes entre esos estudios, como la medida en que los procesos indicaban el desarrollo de una nueva nación, el papel del Estado y del gobierno en el despegue de dichos procesos, el conflicto entre las relaciones primordiales (o "tradiciones") y las fuerzas de la modernización, los requisitos sociales de ésta, y así sucesivamente. Parecía darse por hecho que el "desarrollo" —en general interpretado como una mejora en la vida de la gente merced a la introducción de servicios sociales, oportunidades de empleo y actividades económicas para elevar los ingresos personales— constituía la meta global de toda actividad emprendida, apoyada o promovida por el Estado.

Entonces, a principios de los años setenta se manifestó una tendencia de la investigación en ciencias sociales a apartarse de los temas políticos y sociológicos para enfocarse sobre problemas económicos. El *East Africa Economic Review* se inundó de artículos cuantitativos que pretendían medir el desarrollo del África oriental. Pero los "hechos áridos y duros" invocados por los economistas al pretender establecer "cuánto desarrollo se había llevado a cabo" no abolieron la necesidad de entender dónde se originaba la iniciativa del desarrollo y en interés de quién habría de darse, como quiera que se le definiera o indexara.

En 1974 se publicó el libro de Colin Leys, *Underdevelopment in Kenia: The Political Economy of Neo-Colonialism*[3] que, por primera vez en un trabajo de esta magnitud, zanjaba la brecha entre los estudios políticos y sociológicos y los de orientación cuantitativa antes mencionados. A partir de las corrientes dependentistas de la escuela latinoamericana,[4] Leys considera que el desarrollo es un proceso histórico para el cual, en nuestra época, resulta central la problemática sobre la "lucha de clases, la explotación y la acumulación", de modo que la relación histórica de la sociedad keniana con su amo colonial

[2] El ya desaparecido *East African Journal* contenía muchos artículos sobre estas áreas. Consultar, por ejemplo, C. Gartzel, M. Goldschmidt y D. Rothchild, eds., *Government and Politics in Kenya*, se trata en esencia de una antología, Nairobi, Oxford University Press, 1970; G. Hyden, *et al.*, *Development Administration: The Kenyan Experience*, Nairobi, Oxford University Press, 1970.

Acaso no sea necesario agotar la lista, Frank Homquist ya ha compilado una bibliografía comentada útil como referencia, en J. J. Okumu y J. Barkan, *Politics and Public Policy in Kenya*, Nueva York, Praeger, 1979.

[3] Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1974.

[4] Ver, por ejemplo, James Cockroft, André Gunder Frank y Dale Johnson, (comps.), *Dependence and Underdevelopment: Latin America's Political Economy*, Nueva York, Anchor Books, 1972.

tenía que ser el punto de partida de su análisis a fin de destacar estos elementos, producto del pasado colonial de Kenia. Leys concibe al Estado keniano en esencia como capitalista y neocolonial. Este autor demostró además las fallas de los enfoques de los "administradores del desarrollo" y de los "teóricos de la modernización" de los años sesenta, y puso a la ciencia política en su lugar: en la esfera de la sociología y de la economía política.

Aparentemente las corrientes estructural funcionalista y la pluralista[5] alentaron un consenso académico respecto a la necesidad de las nuevas naciones africanas, como Kenia, de estados modernizadores. El Estado se definía por las funciones que debía cumplir y por la forma en que debía estar estructurado para hacerlo con eficacia. Cuando los administradores del desarrollo hablaban de "estructurar o restructurar el Estado", solían terminar discutiendo la forma de coordinar a las diversas instituciones y aparatos estatales para imprimirles mayor coherencia y lograr un mejor desempeño. Se establecían diferencias entre los estados capaces de emprender las tareas modernizadoras (como los que contaban con élites modernizadoras o disponían de medidas importantes de cohesión y consenso internos), y los incapaces para ello. Kenia calificaba alto, sobre todo porque su "política de competencia" confirmaba la perspectiva pluralista de que el Estado keniano también estaba desarrollando una capacidad para regular los intereses en competencia en el contexto de una tradición democrática liberal, a la vez que supervisaba una economía en rápido proceso de crecimiento. En este rincón oriental de África, por lo menos, se demostraba el error de Samual Huntington: un crecimiento económico acelerado no necesariamente conduce a la inestabilidad política ni a un régimen autoritario.[6]

Sin embargo, hacía fines de los sesenta, conforme se iban cancelando las vías de la expresión política y el poder estatal se iba transformando cada vez más en monopolio de una "nueva élite insurgente", las perspectivas pluralistas comenzaron a apartarse de la realidad y las "teorías" de Huntington hubieran podido invocarse fácilmente para justificar la institucionalización de un régimen cada vez más autorita-

[5] Con fundamento en la obra de Weber y de Talcott Parsons, aunque de diversa calidad y forma de interpretar a ambos autores.

[6] S. Huntington, "Political Development and Political Decay", en *World Politics* 17, 1965: 386-430. También, del mismo autor, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968. Para una crítica de las teorías de Huntington, ver Colin Leys, "Samuel Huntington and the End of Classical Modernization Theory", en Hamza Alavi y Teodor Shanin (comps.), *Introduction to the Sociology of "Developing Societies"*, Nueva York y Londres, Monthly Review, 1982.

rio. Hacia 1972, a la luz del informe del ILO[7] que daba cuenta sobre las crecientes desigualdades sociales y alertaba contra los peligros políticos del "crecimiento sin redistribución", comenzó a ponerse en tela de juicio la creencia prevaleciente de que un Estado con una élite modernizadora era capaz de "llevar a cabo las tareas de la modernización", de alguna manera generadoras de resultados positivos en la sociedad. Este cuestionamiento no procedía de los "radicales", sino de los propios economistas liberales. El "nuevo concepto" de modernización pretendía incluir elementos de justicia social y una evaluación del contexto histórico donde habría de darse la modernización.

Los economistas políticos definieron este contexto histórico como fundamentalmente neocolonial y en el papel de dominador en este sistema situaron al capitalismo monopólico. Así, el Estado neocolonial no resultaba neutro en los conflictos sociales provocados por la modernización. La capacidad estatal de extraer los recursos, la forma de utilizarlos y sus consecuencias socioeconómicas, requerían en conjunto una teoría más adecuada que las hasta entonces existentes para analizar el desarrollo social de Kenia. Basta añadir que Ted Brett[8] y R. Zwanenberg[9] habían precedido a Colin Leys en la realización de análisis de economía política sobre los procesos del desarrollo social en la Kenia colonial y poscolonial, respecto al ámbito agrícola en particular. Los trabajos subsiguientes tomaron en serio los asuntos referentes a la economía política del colonialismo, el carácter del Estado poscolonial, la formación de las clases y las luchas de clases, el desarrollo de una sociedad capitalista dependiente y el papel de los actores internacionales (en particular los MNC) en la transformación socioeconómica de Kenia.[10]

El cambio hacia una investigación más de "tipo económico" también ha obedecido al interés en entender los resultados de las políticas económicas aplicadas en Kenia desde su independencia. Esta preocupación no es exclusiva de intelectuales y académicos; diversos intereses coinciden en manifestarla: el propio Estado, el Banco Mundial y las

[7] *Employment, Incomes and Equality in Kenya*, Ginebra, ILO, 1972.

[8] Ted Brett, *Colonialism and Underdevelopment in East Africa, The Politics of Economic Change, 1919-1939*, Londres, Heinemann, 1973.

[9] R. van Zwanenberg, *Colonial Capitalism and Labour in Kenya, 1919-1930*, Nairobi, EANB, 1975; y Anne King, *An Economic History of Kenya and Uganda*, Nairobi, EAPH, 1975.

[10] Para un estudio de las corporaciones multinacionales en la economía política de Kenia, ver, especialmente, R. Kaplinsky (comp.), *Readings on the Multinational Corporations in Kenya*, Nairobi, Oxford University Press, 1978. Ver, también, N. Swainson, *The Development of Corporate Capitalism in Kenya, 1918-1977*, Berkeley, University of California Press, 1980.

agencias donadoras, los NGO, los inversionistas privados, así como las fuerzas populares de Kenia que buscan comprender mejor su sociedad.[11]

Si bien esta bibliografía sobre la economía política de Kenia ha significado un avance importante respecto a los estudios anteriores, Kenia sigue sin tener un estudio de primera línea que considere en conjunto el flujo de acontecimientos con el patrón de cambio socioeconómico conforme Estado y sociedad interactúan en el tiempo, además de una interpretación sobre la forma en que las relaciones socioeconómicas tropiezan con las estructuras del poder político y cómo éstas, de manera dialéctica, se ajustan y reaccionan ante aquéllas. Al tomar en consideración las relaciones locales e internacionales entre los actores de ambas esferas, un estudio como el mencionado rebasaría la actual y más bien "exagerada" discusión en torno a la existencia o carencia de una burguesía en Kenia,[12] a su papel en el desarrollo y al tipo de desarrollo que presida. No es nuestro propósito restar importancia al debate en torno a la burguesía nacional, pero estamos proponiendo que la discusión se abra para un público más amplio y abarque una problemática más extensa. Esto implicaría una concepción más dinámica de la relación entre Estado y sociedad, que pretendería considerar el problema de la formación del Estado "desde el interior", y no mediante la imposición de ciertas medidas sobre la evolución de las clases de la historia previa.

Además, en cuanto hace al público no especializado, y en vista de la cantidad de bibliografía ya disponible sobre este país, Kenia necesita hoy de algo parecido a la *Europe since Napoleon* de David Thomson, o a *The Bolshevik Revolution* de E. H. Carr, donde se combinen el conocimiento de la economía política con la política cotidiana. Semejante estudio de primer orden, *redactado con rigor intelectual pero con un lenguaje accesible al lector no especializado*, hace mucha falta. La problemática del *Estado y la sociedad* concede gran espacio para la interpretación de la información reunida y la redacción de una obra semejante.

También cabe señalar el surgimiento de una peligrosa tendencia —tanto desde la perspectiva académica como desde la periodística— presente en los análisis más recientes sobre la política keniana. Ella consiste en conferir demasiada importancia al papel de las personalidades en la configuración de la historia, la interpretación de los acon-

[11] Sobre fuerzas populares ver Cheche, *Independent Kenya*, Londres, Zed Press, 1983.

[12] La mayor parte de este debate está contenida en varios números de la *Review of African Political Economy*, ver núms. 2, 5, 7, 8, 20 y 22.

tecimientos como consecuencia de la "ingenuidad de los individuos" o del "designio de los grandes hombres".[13] Es verdad, Kenia ha tenido un buen número de grandes hombres, individuos monumentales como Jomo Kenyatta, Jaramogi Oginga Odinga, Ronald Ngala y J. M. Kariuki, cuya presencia sigue sintiéndose en el escenario político aun después de muertos o pese a ya no participar de manera activa en los actuales procesos políticos. Pero nuestra tesis respecto al papel de estos individuos da prioridad a los procesos sociales que abren espacios para que individuos como éstos se labren un lugar en la historia. *Los líderes y los grandes personajes políticos son, de manera general, personificaciones de las fuerzas sociales que representan. Los individuos, sin duda, tienen ambición de ser esto o aquello en la sociedad, pero sólo pueden hacer reales esas ambiciones si reconocen, utilizan, seducen o aun manipulan a estas fuerzas sociales como vehículos para la satisfacción de sus ambiciones. Conforme los individuos buscan satisfacerlas, las fuerzas sociales mismas (o sus representantes o apoderados) buscan también hacer avanzar sus intereses a través de las carreras de esos individuos.*[14] Para escribir la historia con claridad es menester apreciar esta relación dialéctica en toda su extensión.

Otra tendencia también peligrosa consiste en la "tribalización de la historia", es decir, la interpretación de la política como si fuera un mero y simple "conflicto tribal" sin influencia de la dinámica social interétnica, sobre todo en una sociedad ya repleta de relaciones del mercado. Por supuesto, nadie niega la vigencia de relaciones e ideologías precapitalistas en Kenia, pero éstas deben analizarse y entenderse de manera adecuada en sus contextos socioeconómicos e históricos donde operan y se reproducen. Las fuerzas sociales con intereses universales no los pueden sacrificar simplemente en aras de la defensa estética de las ideologías étnicas; empero, se valdrán de éstas y de las relaciones étnicas para formar las alianzas de clases necesarias para adquirir poder político o conservar el ya conquistado. Los grupos étnicos, en estas circunstancias, pueden ser movilizados a fin de evitar la obtención o conservación de dicho poder; o bien para ayudar a obtener o mantenerlo. En estas condiciones, los individuos o grupos de

[13] El trabajo de P. Ochieng' y K. Karimi, *The Kenyatta Succession*, Nairobi, Transáfrica, 1980, acaso sea el más memorable. Pero el *Weekly Review* ha sido un analista constante de la política cotidiana de Kenia como drama de personalidades, adecuado para la clase gobernante que quisiera que los lectores siempre consumieran apariencias y no las realidades de la política.

[14] Ver Anyang' Nyong'o, "Succession et heritage politique: Le Président, L'État et le Capital après la mort de Jomo Kenyatta", *Politique Africaine* I, 3, septiembre de 1981: 7-25.

individuos pueden obtener beneficios y ventajas como miembros de algún grupo étnico. Si tal proceso se mantiene durante un tiempo, la etnicidad será un factor importante en los conflictos políticos sin determinar de manera necesaria sus desenlaces. La etcnicidad, vista de esta manera, no existe *sui generis* (sic); existe y se reproduce como parte de un proceso social comprendido en las relaciones de producción generales de una sociedad.

El libro de Cherry Gartzel, *The Politics of Independent Kenya,*[15] acaso sea la obra más reciente cuyo propósito consista en captar la historia social de Kenia en un lenguaje accesible para todo público. No se ha publicado desde entonces otra obra como la de Gartzel, que cubra el acontecer a partir de la independencia e interprete de manera confiable los matices de un medio socioeconómico en permanente transformación. No obstante, Gartzel no consideró la interacción entre los intereses económicos (locales e internacionales) ni las luchas políticas de los años comprendidos en su estudio. Si bien hace mucho énfasis en el papel de ciertas personalidades de la política keniana, así como en la forma en que ésta se dio en el seno de las "instituciones formales" —partidos políticos, procesos electorales, la Asamblea Nacional, los gobiernos locales, etcétera—, Gartzel restó importancia al *fondo donde fermentan los intereses.* En este aspecto, la obra de Geoff Lamb, *Peasant Politics: Conflict and Development in Murang'a,*[16] tiene mucha más conciencia de semejantes "exterioridades" de los fenómenos políticos que Gartzel. Estas exterioridades no influyeron al azar la política de Murang'a, tenían su estructura. En efecto, la sociedad campesina de Murang'a discutida por Lamb no es sólo una de labradores agikuyo, sino una sociedad en proceso de diferenciación por la producción de mercancías, así como por los diversos patrones de propiedad agraria donde las fuerzas sociales externas a Murang'a —incluido el Estado— son participantes activos. Por tanto los análisis de los procesos sociales en el seno de Murang'a no se pueden reducir a Murang'a *per se,* sino que han de situarle en el contexto sociohistórico donde hunde sus raíces. Murang'a debe discutirse en el contexto de la economía neocolonial de Kenia y del desarrollo capitalista de que es producto. A este respecto, vamos a iniciar la discusión sobre la dialéctica de la sociedad y el Estado en Kenia con un breve análisis del desarrollo de la sociedad neocolonial de ese país.

[15] C. Gartzel, *The Politics of Independent Kenya,* Evanston, Northwestern University Press, 1970.

[16] Geoff Lamb, *Peasant Politics, Conflict and Development in Muranga,* Sussex, Julian Friedmann, 1974.

La transición al neocolonialismo

El propósito original de los británicos no era colonizar Kenia sino Uganda. Este país se consideraba "la sede del Nilo". Sus ricas tierras agrícolas en torno al Lago Victoria, bien descritas en las crónicas de evangelizadores y exploradores por igual, habían convertido a Uganda en orgullo del colonialismo británico en África. Poco después de la Conferencia de Berlín (1884-1885) no quedó duda de que los británicos estaban incluyendo a Uganda en su "esfera de influencia" por razones fundamentalmente económicas y geopolíticas.[17]

Cuando los alemanes comenzaron a construir vías férreas en Tanganica, los británicos decidieron hacer lo mismo en su esfera de influencia entonces llamada Protectorado Británico del África Oriental. De nuevo, el propósito primordial era "abrir Uganda al mundo exterior". Pero conforme la vía pasaba por el centro de Kenia, los británicos se percataron de que eran tierras potencialmente explotables para la agricultura comercial. Después de todo, con un ferrocarril que costaría cinco millones de libras, y la insistencia del departamento colonial en que "las colonias debían sufragar su administración", la actividad económica en el oriente africano capaz de conducir a la explotación de sus recursos por parte del capital colonial se convirtió en parte central de la política colonial.

Sir Charles Elliot, primer Comisario del Protectorado Británico del África Oriental, comenzó a organizar el asentamiento de blancos en las tierras altas de Kenia en 1901. En 1907, los habitantes blancos ya eran parte importante del colonialismo británico en el oriente africano. Comenzaron a exigir derechos políticos e incluso la autoridad para manejar los asuntos de la colonia independientemente del parecer del Departamento Colonial. Pero su estrecha dependencia del Estado colonial en relación con sus privilegios socioeconómicos circunscribió toda posibilidad de acción unilateral durante el periodo colonial.

Los colonizadores blancos obtuvieron tierras a través de la acción del Estado colonial. Millones de acres del centro de Kenia, así como partes del Valle de Rift, fueron enajenadas a los campesinos kikuyu y masai en calidad de "áreas inventariadas" para el asentamiento blanco. Los campesinos desheredados se vieron obligados a emigrar o a convertirse en mano de obra casi en calidad de siervos en las granjas de los colonizadores. Así surgió el fenómeno de los trabajadores en "asentamientos irregulares" en las tierras altas de Kenia.

[17] Ver, por ejemplo, D. Wadada Nabudere, *Imperialism and Revolution in Uganda*, Dar Es-Salam, Tanzania Publishing House, 1980, pp. 9-37.

Aparte de la enajenación de tierras que dio pie a los asentamientos irregulares, el Estado colonial tomó múltiples medidas a fin de garantizar la disponibilidad de mano de obra barata y dócil para la economía colonial. Estas medidas incluían, entre otras cosas: *a)* la prohibición a los campesinos de cultivar café y té —los "cultivos más comerciales"—; *b)* el estricto control del mercado de productos agrícolas por parte de los colonizadores a través de juntas de comercialización, *c)* leyes para normar el trabajo, como los Reglamentos Amosiervo, que obligaban a los campesinos a buscar empleo asalariado con el Estado colonial o los colonizadores blancos, por lo menos durante un periodo preestablecido.[18]

En 1920, la resistencia a la opresión política colonial y a la explotación económica ya estaba dando problemas a los administradores coloniales. Los colonizadores querían un autogobierno interno; consideraban que al tener el gobierno en sus propias manos podrían ajustar cuentas de una vez por todas con los nativos. Las masas africanas querían liberarse de la explotación de los colonizadores blancos y de la opresión del Estado colonial, pero carecían de poder para imponer sus preferencias y modificar el orden social. Entonces, las "reacciones africanas al gobierno colonial", como se han denominado en diversos libros de "historia", en realidad eran las luchas de las masas libradas contra el colonialismo en diferentes formas bajo estas condiciones de opresión y explotación. En efecto, estas formas de resistencia constituían el germen de un nacionalismo africano que llegó a extenderse en toda la colonia. Las organizaciones y movimientos como la Asociación Central Kikuyu (KCA) y la Asociación de Bienestar de Contribuyentes Kavirondo (KWTA), tan mencionadas en los textos de historia sobre Kenia, fueron algunas de las formas iniciales de la organización nacionalista.

En 1923, cuando se dio a conocer el famoso Devoshire White Paper, ya era patente para el Departamento Colonial británico que tenían que elegir entre apoyar a una reducida clase de parásitos blancos en la colonia o desarrollar a las masas africanas que, a la larga, constituían el genuino mercado para explotación del capital comercial británico. Al declarar los "intereses nativos" como "primordiales" para la Colonia en Kenia, el Departamento Colonial en realidad ini-

[18] Para un estudio de la economía política del colonialismo en Kenia, ver, por ejemplo, D. Brett, *Colonialism and Underdevelopment in East Africa*, Londres, Oxford University Press, 1971; R. M. A. Zwanenberg, *Colonial Capitalism and Labour in Kenya*, Nairobi, East African Literature Bureau, 1975; M. P. K. Sorenson, *Origins of European Settlement in Kenya*, Nairobi, Oxford University Press, 1968.

ciaba el proceso de construcción de un neocolonialismo en ese país. Este proceso sufrió las trabas impuestas por la Gran Depresión de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial. Poco antes de esta guerra, lord Alex Hailey había ya delineado los contornos del neocolonialismo en África. Las medidas británicas respecto a Kenia eran muy compatibles con las recomendaciones de lord Hailey para hacer "progresar" a las colonias y contribuir al bienestar del Imperio.

Pocos años después de terminada la Segunda Guerra Mundial, dada la amarga experiencia de la rebelión de los mau mau, el Estado colonial encontró la oportunidad de dar un golpe de Estado contra los colonizadores. Entre 1954 y 1960 diversos proyectos lanzados por el Whitehall contra los intereses de las arraigadas comunidades de colonos, se proponían preparar a los kenianos para un autogobierno por venir.[19] La esencia de estos proyectos quedó formulada en el informe de la Comisión Real del África Oriental (*East African Royal Commission*), de 1953-1955. Dicho informe señalaba los programas políticos, sociales y económicos básicos necesarios durante la transición hacia la independencia.[20] El Plan Swynnerton, 1954, postulaba proyectos de intensificación de la producción agrícola entre los grupos domésticos campesinos africanos, con la tesis de que debía fomentarse la agricultura capitalista basada en un sistema de tenencia agraria individual. Swynnerton también vio el surgimiento de contradicciones de clase en la sociedad campesina keniana como una base para el "fortalecimiento del capitalismo local" al servicio de los intereses a largo plazo del Imperio Británico. El Informe Beecher, de 1954, formulaba medidas para liberalizar el sistema educativo, a fin de dar a los africanos más oportunidades de obtener una educación superior. Una élite educada —afirma— podría ser parte esencial de la "clase media responsable" a la cual más tarde se transferiría el poder. Por último, en 1957, tras las reformas constitucionales iniciadas tres años antes por el Secretario Colonial, Oliver Lyttleton, y especificadas en el Informe Coutts de 1956, se eligió por primera vez a ocho africanos para participar en el Consejo Legislativo, mediante un derecho al voto fundado en las propiedades individuales. El proceso de obtener la independencia política a través de reformas constitucionales graduales, según los términos

[19] Para una discusión de estos proyectos, como de "neocolonización", ver Anyang' Nyong'o, "The Possibilities and Historical Limitations of Import Substitution Industrialization in Kenya", ponencia preparada sobre *The Future of Africa Project*, preparado para el seminario sobre "The State, Industrialization, and Mining Resources in Africa", UNITAR, Dakar, Senegal, 1983.

[20] Ver, por ejemplo, N. Wilson Ord, *et al.*, "East Africa Royal Comission 1953-1955 Report", en *The East African Economic Review*, enero de 1956: 84-152.

formulados, reconocidos y aceptados por el departamento colonial, quedaban pues confirmados por el éxito de esa elección y por el hecho de que los nacionalistas africanos, a partir de entonces, seguirían esta vía constitucional hacia la independencia. La organización de los movimientos nacionalistas, los Lancaster House Agreements y la formación del primer gobierno de independencia (decidido por los ministros del gabinete), se efectuaron bajo la hegemonía del Departamento Colonial.[21]

Las coaliciones de clases de la independencia y su desintegración: 1960-1969

Dos partidos políticos nacionalistas se disputaron el poder político en el proceso electoral de principios de los sesenta: La Unión Nacional Africana de Kenia (KANU) y la Unión Democrática Africana de Kenia (KADU). En esencia, reagrupaban a diversos grupos de coaliciones políticas surgidos en los distritos administrativos hacia fines de los cincuenta.[22] Tales grupos —salvo los urbanos del área de Nairobi— en general eran homogéneos en su composición étnica. Al formarse, la KANU y la KADU, no podían evitar que sus afiliados fuesen una confederación de asociaciones de base étnica.

Sin embargo, cabe preguntarse por qué la KANU reclutó a sus miembros sobre todo entre los luo y los kikuyu, en tanto que la KADU se convirtió en una federación de las denominadas "tribus menores", según las describe la bibliografía sobre la política keniana.

Se ha dado demasiada importancia a esta "composición étnica" de ambos partidos. Suele sostenerse que las denominadas tribus menores temían ser dominadas por las tribus mayores después de la independencia, y por tanto formaron su propio partido a fin de proteger sus intereses. Esto es parcialmente cierto. Para entender cómo se for-

[21] No se ha trabajado mucho sobre las negociaciones de la Lancaster House y sus acuerdos. Oginga Odinga nos ofrece un atisbo sobre esos hechos en su autobiografía, *Not Yet Uhuru*, Londres, Heinemann, 1967, pero con la limitación de tratarse de las reflexiones personales de un participante. Se sabe, con seguridad, que Odinga estuvo excluido del primer gabinete de Kenyatta debido a las presiones de los conservadores británicos y de los colonos blancos de Kenia. Acaso un mayor trabajo sobre los archivos llegue a revelar el contenido preciso y el resultado de las negociaciones, a fin de evaluar esa información.

[22] La actividad política estuvo prohibida en Kenia durante y después del Surgimiento. Las reformas iniciadas en 1956-1957 permitieron la actividad política en el seno de los distritos, pero como éstos coincidían más o menos con las regiones étnicas, los partidos solían tener un contenido étnico.

maron estos partidos y por qué funcionaron así, es necesario observar con gran atención la política de *todos los partidos* involucrados en modelar el futuro de Kenia durante el crítico periodo de transición de fines de los cincuenta y principios de los sesenta.

a) *El Departamento Colonial*

Mike Cowen hizo un buen análisis de los intereses en Kenia del Departamento Colonial durante este periodo, y de los motivos de su política.[23] Pero podemos resumir esta política de la siguiente manera: *a)* esa dependencia tenía interés en posibilitar una transición suave hacia un gobierno de mayoría africana; *b)* el departamento no quería continuar una innecesaria lucha política en defensa de los colonos, una vez asegurado un grupo africano con el que pudiera negociar; *c)* si el acuerdo de independencia garantizaba los principales intereses imperialistas británicos, resultaba por completo secundario quién ocupase el gobierno independiente, y *d)* el Departamento Colonial encontró en Jomo Kenyatta un centro adecuado de coalición de las aspiraciones africanas y las estrategias imperialistas a largo plazo de los británicos.

b) *Los colonos blancos*

En ningún momento los colonos fueron una comunidad homogénea, estaban divididos por el tipo de productos que cultivaban, por los animales que criaban, por su dedicación o no a la actividad comercial o bancaria, por las regiones donde habitaban y por sus divergentes visiones en torno a lo que sería "un refugio seguro para establecerse en Kenia". Caracterizarlos como conservadores y liberales, como colonos tipo Blundell o tipo capitán Briggs, resulta útil pero insuficiente. Cuando fue necesario enfrentarse al nacionalismo africano, los colonos se organizaron en partidos políticos que, efectivamente, reflejaban posiciones conservadoras o liberales respecto al vigoroso embate del nacionalismo africano y el proyecto del Whitehall de un gobierno de mayoría africana. Pero existen otras divisiones internas entre los colonos que explican su debilidad en la forja de una plataforma coherente y vigorosa que hubiese resistido a ese gobierno de mayoría, al

[23] M. P. Cowen, "The British State, State Enterprise and an Indigenous Bourgeoisie in Kenya After 1945P, en P. Lubeck, ed., *The African Bourgeoisie: The Development of Capitalism in Kenya, Nigeria and the Ivory Coast*, de próxima publicación.

estilo de Ian Smith. Pero tampoco debe olvidarse que los colonos eran pocos y no estaban tan bien establecidos en sus localidades durante periodos tan largos como sus equivalentes muy al sur. James Fox ha señalado otra debilidad de los colonos para formar parte de la clase gobernante de Kenia: se trataba de una clase muy decadente culturalmente, odiada y despreciada por los funcionarios de Whitehall apostados en Kenia como administradores del Estado colonial.[24] No obstante, lo mejor entre los colonos trató de debilitar a los nacionalistas influyendo en la KADU y adoptándola como "su partido" africano. Otros, al ver crecer a la KANU, apoyaron a algunos jefes de este partido contra otros, con la esperanza de que además de debilitar a esta agrupación política desde dentro, conquistarían también puestos importantes en el gobierno africano independiente. Cabe destacar que esta estrategia triunfó.

c) *El Estado colonial de Kenia*

El Estado colonial de Kenia era una extensión ultramarina del Estado británico, cuyo funcionamiento reflejaba las condiciones socioeconómicas bajo su supervisión, así como las fuerzas locales administradas en los intereses globales del imperio británico. Pese a la poderosa influencia de la comunidad de colonos en el Estado colonial, en comparación con los otros grupos radicados en ese país, no se puede decir que estuviese al servicio de los intereses de los colonos. Más bien hubo múltiples ocasiones cuando, por defender los intereses supremos del imperialismo británico, el Estado colonial tuvo que "pasar por encima" de los colonos e imponerles su voluntad. Pero en la comunidad de funcionarios del Estado, y dada la distancia entre Kenia e Inglaterra, a menudo había fanáticos que se apoderaban del mando y comprometían al Estado en acciones difícilmente defendibles por Whitehall. Pero como se trataba de un Estado sobre el cual tenían muy poco control los residentes locales, era más que "relativamente autónomo" de las fuerzas sociales locales y solía implantar sus medidas de manera dictatorial. También existía entre los funcionarios del Estado colonial el temor a la "difusión del comunismo"; su celo en la supresión de individuos o grupos sospechosos de ser una "influencia comunista" era mayor que su empeño en promover a los "muchachos buenos"

[24] James Fox, *White Mischief: The Murder of Lord Errol*, Nueva York, Random House, 1982.

que veían las cosas igual que ellos. El paternalismo del Estado colonial hizo que muchos políticos ambiciosos de entre los nacionalistas africanos forjaran estrechas amistades con los funcionarios coloniales, a fin de garantizar su seguridad y el éxito de sus carreras como líderes futuros. Si bien Kenyatta les había hecho enfurecer en los días de los mau mau, cuando demostró ser "persona razonable" hacia fines de los cincuenta, los gobernadores coloniales pronto lo acogieron y se convirtieron en sus consejeros. Malcolm MacDonald fue un caso de éstos con Kenyatta.

d) *Los nacionalistas africanos*

La política electoral definida por el Departamento Colonial, canalizó el nacionalismo africano hacia una política de competencia a través de la formación de partidos capaces de ganar la mayoría de los votos y constituir un gobierno. Así, tanto la KANU como la KADU surgieron como amalgamas y coaliciones de diversas tendencias políticas y facciones. La KANU salió victoriosa en las elecciones previas a la independencia y formó el primer gobierno, ya que resultó atractiva para la mayoría de los africanos de diversos sectores: habitantes de las ciudades, sindicatos, profesionistas y poblaciones rurales de las zonas agrícolas comerciales de las provincias Central y Nyanza. La KANU era un partido nacionalista. Un análisis de las listas de candidatos de la KANU de 1961 y 1963 revela la amplia y diversa base de esta agrupación, no restringida a los luo y los kikuyu. Dado que estas dos comunidades eran las más urbanizadas, resulta lógica su adhesión a un partido con una posición más nacionalista ya que Kenia, y la totalidad del África oriental, constituía su verdadero hogar.

La orientación rural de la KADU y su tendencia a proteger al campesino de las partes más "atrasadas" de Kenia, obedecían al desarrollo desigual de la sociedad keniana en la época colonial, que integró menos a estas comunidades en el medio social nacional. Por eso la mentalidad de "tribu pequeña" dominaba la ideología de la KADU y prevalecía en la forma de reclutamiento de sus afiliados. Entonces fue difícil para la KADU penetrar en las urbes kenianas en igual medida que la KANU, de donde procede su incapacidad para obtener escaños en las áreas urbanas durante las dos elecciones mencionadas.

En términos ideológicos, la KANU y la KADU no eran muy diferentes antes de la independencia salvo en cuanto a la unidad nacional y a si tener o no un gobierno unitario. La KADU defendía un gobierno de tipo federal (*majimboism*), a tono con su política de protección a

las "comunidades pequeñas". Mientras que la KADU contenía diversas tendencias nacionalistas que no compartían la misma visión sobre el periodo postindependentista. Podría decirse que algunos sindicalistas eran más radicales que algunos jefes rurales y funcionarios civiles con posibilidades de ascenso. Los organizadores del partido lo sabían y concebían su agrupación como formada por sectores. El Secretario General, Tom Mboya, lo confirma al decir:

> Para movilizar a la gente para la independencia, convocamos a todas las secciones de la sociedad contra un enemigo común: el colonialismo. Todo se reduce a un punto: *Churu,* la libertad. Se evita todo debate ideológico porque la *Churu* representa muchas cosas para numerosas personas.[25]

Justamente porque la *Churu* representaba tanto para tantos la KADU, el partido de sectores, se desbarató tras la independencia. Entre 1964 y 1966, las coaliciones de clases de la independencia que formaron la KADU y la KANU se desintegraron. Tanto Colin Leys como Oginga Odinga han tratado de analizar esta desintegración, y ambos dieron más importancia a la KANU por ser el partido gobernante. Hasta la fecha es poco lo que se sabe de la KADU, respecto a las tensiones producidas por la independencia al intentar mantener unido al partido, como a las motivaciones de sus miembros para afiliarse a la KANU. De lo escrito por Odinga y Leys se podría inferir, no obstante, *que los jefes de los partidos, tanto de la KANU como de la KADU estaban unidos por tendencias conservadoras.* Poco después de la independencia, sostiene Leys

> Se hizo patente que los políticos de la KADU diferían muy poco de los de la KANU, en comparación con lo que les separaba de los "radicales" de la KANU. En poco tiempo, los ex líderes de la KADU desempeñaban un destacado papel en la lucha en el seno de la KANU, por lo que se retiró a los "radicales" de los puestos de autoridad en el seno del partido, y finalmente del parlamento.[26]

Los elementos expulsados de la KANU por su radicalismo pronto constituyeron un partido de oposición denominado Unión del Pueblo de Kenia (KPU) en 1966. Entonces, desde esa fecha desapareció el "halo" que rodeaba las luchas internas de la KANU y entre los nacionalistas. Surgió un nuevo tipo de política posindependentista que hizo

[25] Tom Mboya, *Freedom and After*, Londres, Heinemann, 1963.

[26] C. Leys, *Underdevelopment in Kenya: The Political Economy of Neo-Colonialism*, p. 213.

patente la naturaleza misma de las coaliciones de clases que llevaron a la KANU al poder, así como la índole de la clase gobernante africana que intentaba consolidarse en el poder.

e) *El Estado y el cambio social*

A fin de comprender los intereses defendidos por el Estado después de la independencia, y para tratar de identificar el componente de clase de la élite gobernante, resulta necesario analizar la política estatal y su aplicación poco después de la independencia, a fin de ver si los cargos de la KPU contra la KANU se justifican o no.

Las tierras

Poco después de la independencia, el gobierno de la KANU dio a conocer una política agraria de transacción entre compradores voluntarios y vendedores voluntarios. Pero los campesinos sin tierras, sobre todo los de la provincia Central, despojados de sus tierras durante la colonización blanca, habían apoyado a la KANU justamente por defender una política de "devolución de las tierras al pueblo". Tras la independencia, el gobierno emprendió una política de ubicación de los campesinos a través de "patrones de asentamientos" disponibles mediante la compra de propiedades a los colonos blancos, con un préstamo concedido al Estado keniano por la Commonwealth Development Corporation y el Banco Mundial como parte del acuerdo sobre la independencia.[27] El gobierno inicialmente compró un millón de acres, los subdividió en parcelas pequeñas y las vendió a los campesinos, ahora responsables de pagar la deuda pública adquirida en la compra de las tierras a los colonos. Entre tanto, no había seguro contra la fluctuación de los precios agrícolas, mucho menos contra el deterioro de las condiciones comerciales, que sin duda afectarían la capacidad de pago campesina sobre los préstamos. Durante los próximos 25 o 30 años, el excedente generado por su trabajo agrícola se destinaría primordialmente a los anteriores colonos europeos, genuinos beneficiarios de este "acuerdo de independencia".[28]

[27] Para mayor discusión sobre este tema, ver Leys, *Ibid.*, pp. 55 ss.; y G. Wasserman, *The Politics of Decolonissation: Kenya Europeans and the Land Issue, 1960-1965*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

[28] Leys, *op. cit.*, p. 83.

Los nacionalistas radicales se opusieron a este acuerdo. Primero, sostenían que el precio de la tierra "comprada" a los colonos era demasiado alto. En todo caso —interrogaban—, por qué comprar a los blancos tierras adquiridas casi gratis.[29] Segundo, aunque se sostenía que los colonos habían "desarrollado" la tierra, en 1960 ya habían recibido más que suficiente por sus inversiones. Colin Leys ha demostrado con gran eficacia cómo la producción campesina africana complementaba y apoyaba a la agricultura de los colonos.[30]

James Fox también ha demostrado que la historia del colono frugal, empresarial, trabajador, arriesgado y "desarrollador", en realidad es un mito.[31] No obstante, fiel el carácter neocolonial del Estado poscolonial durante los regímenes tanto de Kenyatta como de Moi, este mito sigue vigente hoy por hoy. El Plan de Desarrollo de 1966-1970 continuó restando importancia a las "anteriores áreas inventariadas" de la economía nacional, varios años después de que la Comisión Real (1953-1955) puso en tela de juicio la importancia económica de las granjas mixtas de los blancos que constituían la mayor parte de dichas áreas inventariadas. La mayoría de los colonos —como sus equivalentes, los actuales terratenientes ausentistas de Kenia— se dedicaban a pasarla bien, mientras el trabajo de sus granjas era realizado por los *nyaparas,* o capataces africanos, así como por la fuerza de trabajo africana. Los delameres dispuestos a arriesgarse eran pocos y estaban dispersos; aun el propio Delamere amasó su fortuna robando ganado a los masai para cruzarlo con razas traídas de Nueva Zelanda.

Además, después del Plan Swynnerton de 1954,[32] el Estado colo-

[29] Aunque el régimen de Kenyatta resistió y rechazó toda idea de revaluar el "altiplano blanco", según propuesta de la Kenya People's Union, el elevado valor asumido por los acuerdos de ubicación de la independencia fue una carga constante tanto para el Estado poscolonial como para los campesinos reubicados durante los años sesenta. Eran crónicos los problemas de falta de pago sobre los préstamos para reubicación. Los capitalistas africanos que acababan de adquirir tierras en las grandes granjas indivisas de los colonos, fueron quienes menos pagaron los préstamos. En octubre de 1969, tras la proscripción de la KANU, los diputados presentaron una iniciativa en el parlamento en solicitud de que el gobierno redujera el valor de la tierra que había sido propiedad de los colonos (ver Leys, pp. 78 ss., y la nota 51). De modo que los diputados evidentemente estaban desempeñando la función antes protagonizada por la KPU; antes de quedar proscrita, la mayoría de los diputados de la KANU acostumbraban presentar iniciativas en el parlamento a través de la KPU cuando resultaban demasiado críticas del gobierno.

[30] *Ibid.*, pp. 28-40.

[31] James Fox, *White Mischief*, pp. 28-40.

[32] El plan de crear un campesinado propietario de sus tierras para desactivar el problema agrario que dio pie a la acción de los mau mau, y crear un campesinado medio sólido como base de un "régimen de respeto a la propiedad" después de la independencia.

nial ya era consciente de que la producción de cultivos comerciales podría tener gran éxito en manos de los campesinos africanos. Por tanto no había razón para que el régimen de Kenyatta se resistiera a una mayor fragmentación de las antiguas granjas mixtas para formar pequeñas parcelas campesinas o granjas cooperativas campesinas. La genuina razón de esa resistencia estriba en la composición de clases del régimen de Kenyatta, y en las alianzas de la clase gobernante con los anteriores colonos blancos y el capital financiero internacional.[33]

No obstante, la política de "comprador voluntario y vendedor voluntario" se llevó a la práctica y pronto dividió a los propios campesinos. Conforme se ubicaron miles de campesinos,[34] si bien cargados con el peso de los préstamos por pagar, la idea de finalmente haber encontrado lo que siempre habían estado buscando, a saber, la propiedad privada de la tierra, les enajenaba de los que defendían las "cosas gratis", como llamaba Kenyatta a los opositores a su política agraria.[35] La maquinaria gubernamental hizo un uso eficaz de esta propaganda, y muchos campesinos fueron presa de la poderosa retórica de Kenyatta.

Entonces, en los distritos donde estos patrones de ubicación tenían éxito, como en Murang'a, la política radical captaba menos seguidores entre el campesinado, en tanto éstos percibieran todavía abierta para ellos la frontera de la propiedad privada de la tierra.[36] Posteriormente, el programa mismo de ubicación y compra de tierras auspiciado por los capitalistas africanos en ascenso habría de introdu-

[33] Pues, como señala Furedi, Kenyatta estaba dispuesto a satisfacer las demandas de los colonos para proteger sus intereses agrarios durante las negociaciones de Lancaster House. En tanto que otros miembros de la KANU consideraban que los acuerdos sólo eran una táctica para conquistar la independencia, Kenyatta los tomó como sacrosantos, como parte de lo que había defendido desde sus días en la KCA, en los años veinte.

[34] Ver, por ejemplo, Leys, pp. 73-85, para consultar cifras sobre la cantidad de acres involucrada, la dimensión de las parcelas de la reubicación, los ingresos derivados de ellas por los campesinos, y la "trampa de la deuda". Ver también, *Report of the Mission on Land Settlement in Kenya*, conocido como el Informe Van Arkadie, Nairobi, mimeo., 1966.

[35] "En 1970 —escribe Leys— más de dos tercios del territorio agrícola ocupado por los colonos europeos pasó a posesión de más de 500 mil africanos. El otro tercio —alrededor de un millón de acres— seguía en manos europeas, pero sería vendido en su mayor parte durante los siguientes diez años. Otros cuatro millones de acres de tierras ganaderas y de plantaciones —café, té y henequén— parecían ir a quedar seguramente en manos extranjeras merced a su muy elevado valor en capital", p. 63, Ver también A. Njonjo, "The Kenya Peasantry: A re-Assessment", en *Review of African Political Economy* núm. 20, 1981.

[36] Ver, por ejemplo, G. Lamb, *Peasant Politics, Conflict and Development in Murang'z*, Sussex, Julian Friedman, 1974.

cir conflictos entre las masas campesinas y la "naciente burguesía". La producción agrícola comercial de carácter campesino, tomemos por caso, implica el acceso al mercado de productos agrícolas. En los distritos donde se cultivan el café y el té en Kenia, la venta de los productos se ha realizado a través de cooperativas. Éstas se convierten en las esferas a través de las cuales los funcionarios pueden obtener su capital inicial para establecerse en otras empresas económicas. Miles y miles de chelines de los ingresos domésticos han desaparecido entonces en las cooperativas merced a estafas y otras prácticas corruptas.

Hacía fines de los años sesenta, entre los campesinos con tierras las quejas pasaron de la falta de tierras a la ineficiencia de las cooperativas que no les permitían "enriquecerse". La ubicación, en este aspecto, no resolvió el problema campesino. La tierra por sí sola no es riqueza; ni siquiera lo que se produce en ella es riqueza hasta que los productos realicen su valor en el mercado y dicho valor regrese al productor directo. Sin embargo, la tragedia estriba en que la economía neocolonial no está organizada para hacer posible que el campesino tenga tierras y derive de ellas el valor total de su trabajo en la venta de sus productos. La crisis de los precios agrícolas bajos no se puede resolver sin reorganizar la estructura total de la economía neocolonial.

Entre los campesinos que siguieron careciendo de tierras, otro fenómeno organizado por la "naciente burguesía" fueron las empresas dedicadas a la compra de tierras. De nueva cuenta la sed campesina de tener tierras en propiedad privada les hizo víctimas de engaños por parte de los astutos directores de las compañías compradoras de tierras, al grado de volverse necesario que Kenyatta sostuviera sesiones judiciales regulares para arbitrar entre los campesinos armados de machetes y los directores de esas compañías.

La industria

A fin de satisfacer las necesidades de consumo de los colonos, ya desde 1905 se establecieron en Kenia una variedad de casas de importación y exportación de productos. Su propósito era de paso servir de base para dar abasto a la región oriental de África.[37] Algunos empresarios alentaron el establecimiento de industrias de sustitución de importaciones (ISI) para producir ciertos bienes con materias primas lo-

[37] Ver, por ejemplo, Icola Swainson, *The Development of Corporate Capitalism in Kenya, 1918-1977*, Berkeley, University of California Press, 1980.

cales. Así, antes de 1945 en Kenia el tipo predominante de ISI eran plantas procesadoras de productos agrícolas primarios, propiedad y a cargo de compañías europeas locales y extranjeras principalmente. Hubo un desarrollo insignificante de la industria manufacturera o secundaria, susceptible de explicarse en parte por la timidez o debilidad del capital colonial, y en parte como resultado de la resistencia del capital mercantil británico al desarrollo de una ISI en el oriente británico de África.

En la posguerra cambió esta situación. Frente a la creciente competencia mundial, el ineficiente capital británico se vio impulsado a proteger sus inversiones tras una barrera protectora de tarifas en el África oriental británica para mantener su control sobre el mercado regional. En el plano mundial el capital mercantil protagonizaba una intensa competencia y las empresas se veían obligadas a participar en la producción primaria a fin de mantener su competitividad. Además, hacia fines de los años cincuenta, tras la destrucción dejada por la guerra, el capital industrial europeo se volvía hacia el exterior, a la vez que el capital estadunidense estaba a la búsqueda de nuevos mercados, con lo que la competencia internacional se incrementó.[38] En esta época surgieron las empresas multinacionales, combinados internacionales propietarios de los principales medios de producción industrial con mercado internacional y transnacional. En este contexto y con la amenaza de las poderosas multinacionales de base en Estados Unidos que estaban penetrando los mercados antes dominados por el imperio británico, la Gran Bretaña se vio obligada a reconsiderar el futuro económico de sus colonias.

Además, en este periodo surgieron los movimientos nacionalistas en las colonias, uno de cuyos elementos importantes fueron la clase trabajadora y la "muchedumbre urbana". Lord Hailey afirmaba que para evitar las rebeliones de trabajadores en las colonias era menester organizar relaciones industriales apropiadas entre los patrones y los trabajadores, mismas que no podrían desarrollarse en ausencia de un sindicalismo, aunque eso sí, guiado. Los trabajadores y sus dependientes entre la muchedumbre urbana no estarían contentos sin posibilidades de obtener empleos, sólo factibles en caso de establecerse proyectos de industrialización en las colonias. La transición a la independencia debía incorporar, como elemento importante, un pacto así con los trabajadores y la masa urbana.

La *Ley de Desarrollo y Bienestar Colonial* de 1940 se aprobó en

[38] *Ibid.*, p. 7.

el contexto antes descrito, y ofreció mayores posibilidades de iniciar proyectos industriales en las colonias. El progreso colonial, de la mano con la formación de una "clase media responsable" capaz de garantizar la inversión de capital en las colonias y su repatriación desde éstas después de la independencia, sería el método de adaptación imperialista al nacionalismo africano en la posguerra. En esto estriba la esencia del neocolonialismo.

Así, la Comisión Real del África Oriental de 1953-1955 recomendó amplios programas de industrialización para esta región, con énfasis en el desarrollo de ISI con inversión de capital extranjero proporcionado en condiciones favorables, y un aparato estatal eficiente para el desarrollo de dichas industrias.[39]

El desarrollo industrial en Kenia desde la independencia ha sido, en general, una aplicación directa de las recomendaciones de la Comisión Real del África Oriental, al pie de la letra. El rasgo extraordinario de este proceso de industrialización ha sido el papel cada vez más importante de la inversión extranjera en el sector manufacturero con apoyo estatal, como lo señaló la Comisión y confirmaron los informes complementarios posteriores.[40] Como dice Steven Langdon, se desarrolló un contacto muy estrecho entre el capital extranjero y el Estado keniano en la época poscolonial.[41] Las medidas del Estado para crear el *modus operandi* tanto para el capital extranjero como para el local en el proceso de industrialización fueron: *a)* la creación de empresas estatales en diversos campos, como las encargadas del desarrollo industrial, por ejemplo, la Compañía de Desarrollo Industrial y Comercial (ICDC); las encargadas de la inversión financiera y del crédito industrial, como el Banco de Desarrollo Industrial (IDB), el Banco Comercial de Kenia y la Compañía para Financiar el Desarrollo de Kenia (DFCK); aquéllas a cargo de la comercialización de los productos manufacturados en el mercado doméstico, como la Compañía de Comercio Nacional de Kenia (KNTC); *b)* el establecimiento de un aparato estatal para regular y supervisar la inversión de capital, según queda

[39] Se definieron las siguientes responsabilidades para el Estado: proveer una reserva de mano de obra eficiente; hacer accesible una información adecuada a través de institutos de investigación, documentos oficiales como estadísticas, análisis económicos y planes de desarrollo; fundación de instituciones domésticas confiables con que pudiera vincularse el capital foráneo sobre la información del mercado y otros asuntos económicos, como cámaras de comercio e industriales, asociaciones de patrones, etcétera; oferta de educación pública, desarrollo de infraestructura para ofrecer otros servicios sociales y físicos muy necesarios, etcétera.

[40] Ver, por ejemplo, el Informe Van Arkadie, 1964.

[41] Ver, Langdon, "MNCs in the Kenyan Political Economy", en Kaplinsky, *op. cit.*

establecido, por ejemplo, en la Ley de Protección a la Inversión Extranjera, de 1964; el Documento de la Sesión núm. 10, de 1965; el Comité de Nuevos Proyectos, de 1968; el Comité de Asuntos del Capital, de 1971; las políticas de africanización como la Ley de Licencias Comerciales, de 1967 diversos reglamentos hacendarios, incluyendo medidas para contener la repatriación de las ganancias por "medios irregulares", y para "asignar con equidad" el cambio extranjero a importadores y manufactureros; *c)* establecimiento de un control laboral por parte del Estado mediante medidas como los diversos Acuerdos Tripartitas sobre la formación de la Organización Central de Sindicatos (COTU), y *d)* desarrollo de una relación cercana entre el Estado y el capital extranjero de manera formal e informal a través de juntas regulares de consulta con la Federación de Empleadores de Kenia.

La mayor parte de las industrias establecidas en Kenia entre 1964 y 1974 eran subsidiarias de multinacionales. En algunas, el Estado tenía acciones pero sin gran control sobre sus actividades. Entre las características generales de estas industrias cabe mencionar un monopolio del mercado asegurado por las políticas proteccionistas del Estado que suelen exigir las empresas y obtener antes de invertir; capital intensivo y por tanto gran dependencia de lo asignado por las empresas matrices, limitación importante a cualquier transferencia imaginable de tecnología; diferenciación artificial de los productos y distorsión de la demanda doméstica para orientar los gustos del consumidor hacia sus productos; dislocación de las empresas locales que, por falta de capacidad para competir, se ven "sacadas del mercado" por las subsidiarias de las multinacionales; corrupción de los funcionarios del gobierno al intentar obtener mejores condiciones o pasar por alto los reglamentos oficiales referentes a los procedimientos de inversión y repatriación de las ganancias; penalización de la agricultura como resultado de la producción de bienes de consumo de alto costo (que llevan al Estado a mantener bajos los precios de los alimentos de modo que los habitantes urbanos no sientan la inflación con tanta fuerza), así como elevados costos de los insumos agrícolas.

La estrecha alianza entre funcionarios estatales y las subsidiarias de las multinacionales, descrita por Langdon cómo "simbiosis", ha anulado virtualmente toda competencia de una reducida fracción del capital nacional frente al extranjero. Además, los intentos de alguna sección del capital doméstico por aliarse con las masas populares a fin de constituir un gobierno más nacionalista y patriota, han sido constantemente socavados por el capital multinacional, la burguesía nativa al servicio del capital extranjero y antiguos colonos.

La política

Hasta ahora hemos analizado dos esferas clave de la política estatal que revelan el carácter fundamentalmente neocolonial del Estado, y a sus clases dominantes como una alianza entre el capital extranjero y la burguesía local a su servicio. La formación de esta alianza y su consolidación en el Estado fue resultado de la ruptura de las coaliciones de clases de la independencia. Al darse esa ruptura, esta alianza reveló su forma y su intención de sobrevivirla. Uno de sus métodos de supervivencia fue la desmovilización política de la sociedad entre 1966 y 1969.

En 1966, como ya se mencionó, los nacionalistas radicales se escindieron de la KANU y formaron la Unión del Pueblo de Kenia (KPU) presidida por Jaramogi Oginga Odinga. En la *Declaración Wananchi,* documento ideológico oficial de la KPU publicado en 1966, el partido expresó sus razones para apartarse de la KANU:

a) La política gubernamental de la KANU se había apartado del manifiesto original con que había ganado la mayoría de los votos para formar el gobierno independiente.

b) La ideología del "socialismo africano" que actualmente ostentaba la KANU como modo de gobierno no era socialista, ni mucho menos africano.

c) De manera más específica, la política agraria de la KANU, su política en materia de educación, desarrollo industrial y africanización de la economía, estaban orientadas en conjunto a una profundización de la dependencia con el capital extranjero, y a mantener el subdesarrollo de la economía en conjunto; la creación de una nueva clase explotadora africana, en estrecha alianza con el imperialismo, era mucho más peligrosa para la liberación nacional de Kenia que la incapacidad de la KANU para socializar la propiedad de los medios de producción.[42]

d) La política exterior de la KANU se había apartado del principio de no alineación para asumir una vergonzosa alianza con los poderes occidentales, proceso reafirmado durante el régimen de Moi, a través de la cruzada ideológica contra el socialismo y la vociferante defensa del imperialismo militar estadunidense.

La *Declaración Wananchi* precisaba múltiples ejemplos para fundar los cargos del partido opositor. Terminaba convocando a la restauración de la "verdadera independencia" para todos los kenianos. Por ende, son dos las características centrales de ese documento: es

[42] No fue sino hasta 1967, es decir, tras la formación de la KPU, que el Estado prohibió la venta de tierras agrícolas a extranjeros.

nacionalista y antimperialista. Pretendía hacer de la KPU el portavoz de los elementos patriotas de la nación contra el poder ascendente de la alianza entre el capital extranjero y la burguesía local a su servicio. Pretendía volver a movilizar a las masas populares en pro de la liberación nacional de la nación —el país ya era formalmente independiente— a través de una plataforma democrática. Pero buscaba alcanzar el poder político mediante un proceso democrático, hasta entonces la vía normal para obtener posiciones políticas en Kenia desde tiempos coloniales. *El problema, sin embargo, era que la nueva clase gobernante o capital nativo aliado al extranjero, no iba a permitir que la KPU transitara por esta vía y llegara a ganar el poder político a través de unas elecciones.* Tras apenas tres años de existencia, habiéndosele negado el derecho a contender en las elecciones locales de 1968, y habiendo el gobierno deliberadamente evitado llamar a elecciones generales ese mismo año,[43] la KPU finalmente fue proscrita en octubre de 1969 y sus dirigentes tomados presos sin juicio.[44]

Las drásticas medidas del régimen de Kenyatta contra la KPU, demuestran que el impacto de ésta sobre la política del régimen era de consideración. Por ejemplo, respecto a *la tierra,* ese aspecto clave de la política keniana, el régimen al evitar poner un tope a la propiedad agraria condujo más tarde a un enfrentamiento entre los latifundistas

[43] Es típica de la política de los regímenes neocoloniales de África la práctica de mantener instituciones democráticas formales y usar la maquinaria estatal para impedir que el pueblo utilice dichas instituciones. La Constitución de Kenia establece la celebración de elecciones nacionales y locales con sufragio universal de los adultos cada cinco años. En 1968, Kenia debió celebrar las primeras elecciones después de la independencia. Frente al desafío de la KPU, el gobierno resolvió posponer las elecciones nacionales durante dos años, alegando que carecía de tiempo suficiente para poner en práctica algunos programas de desarrollo clave y que las elecciones interferirían sencillamente. Las elecciones locales fueron convocadas, no obstante, pero el Estado movilizó su maquinaria a fin de contener a los candidatos de la KPU para evitar su participación en ellas. ¡Todos los candidatos de la KPU, salvo el alcalde de Kisumu, quedaron descalificados por haber firmado mal su nombre en los documentos de designación! ¡La firma equivocada fue la del presidente del partido, que el Estado aparentemente no advirtió!

[44] La *Ley de Defensa de la Seguridad Pública* de 1966, aprobada poco después de la constitución de la KPU, dio poder al gobierno para detener a personas durante periodos indefinidos en interés de la "seguridad nacional". Sin embargo, esta ley constituye en efecto uno de los múltiples métodos con que esta clase de regímenes *desmovilizan políticamente al pueblo* y crean un *clima de temor* entre las personas que en otras condiciones serían críticas de la política estatal o sugerirían políticas alternativas de desarrollo. No es sorprendente que el Estado se valiera de esta ley con eficacia para detener a todos los líderes sindicalistas sospechosos de apoyar a la KPU entre 1966 y 1969. Cuando fue proscrita la KPU, ya había perdido a casi todos sus líderes sindicalistas. Lo mismo ocurría con los periodistas sospechosos de simpatizar con ese partido de oposición.

africanos y los campesinos sin tierras y los que tenían tierras insuficientes. Primero, la solución a la falta de tierras con programas de reubicación de campesinos, como se mencionó antes, había tocado sus límites desde 1966. El Plan de Desarrollo de 1966-1970 declaraba alcanzados los objetivos del programa de reubicación y por tanto, concluido. Esto no significaba, empero, que se hubiera puesto fin a la falta de tierras entre los campesinos.

Ante la presión creciente de los campesinos sin tierras, Kenyatta respondió con la adquisición desordenada de granjas en el Valle de Rift, y su venta posterior a cooperativas campesinas o a campesinos congregados en empresas compradoras de tierras administradas por políticos, burócratas y empresarios. Dichas compañías se transformaron en las principales instituciones a través de las cuales los campesinos adquirían tierras, dado que sus líderes formaban parte de la clase gobernante y porque, en lo legal, el Estado podía prestarles dinero al estar así constituidos para comprar las tierras. Los patrocinadores de esas empresas, para obtener los préstamos del Estado, reunían el capital inicial entre los campesinos a través de contribuciones. Este capital muy a menudo era muy superior a lo requerido para obtener el préstamo. Los patrocinadores con esa diferencia solían iniciar su acumulación personal de capital. Ésas fueron las prácticas que la KPU fácilmente hubiese podido explotar para apartar a los campesinos de la clase gobernante. Frente a esta crisis en aumento en el sector rural, la clase gobernante difícilmente iba a tolerar los intentos de la KPU de movilizar el apoyo campesino mediante la crítica a la política agraria del gobierno. El asesinato de Tom Mboya, secretario general de la KANU y ministro de planeación económica y desarrollo del país, considerado como resultado de las luchas internas por el poder en la clase gobernante, brindó al régimen la oportunidad de resolver sus problemas sacando a foro las tensiones étnicas. Fue entonces cuando se proscribió la KPU y Kenia pasó a ser un Estado unipartidista *de facto*.[45]

[45] Tom Joseph Mboya fue el principal ideólogo del régimen de Kenyatta. Construyó su base política sobre el movimiento sindicalista y fue ante todo un político urbano, uno de los pocos políticos que no podían ser acusados de tener una base puramente étnica. Luo de nacionalidad, su poder en la KANU disminuyó por intrigas de los políticos kikuyu que rodeaban a Kenyatta y que se organizaban para asegurarse de que un kikuyu del distrito de Kiambu sucediera a Jomo Kenyatta como presidente. La Constitución de Kenia estipulaba, a través de su *Primera Enmienda*, núm. 28 de 1964, la celebración de elecciones generales para designar al nuevo presidente. El candidato a la presidencia tenía que serlo a la Asamblea Nacional, y tenía que ganar su escaño y el apoyo de la mayoría de los representantes. En 1968, la *Décima Enmienda*, núm. 45 de 1968, modificaba esta condición. En el futuro, el presidente sería elegido de mane-

Creación de un nuevo pacto de dominación: crisis económica, represión política y resistencia popular: 1970-1983

Es consabido que Kenia disfrutó de una elevada tasa de crecimiento económico durante los años sesenta. En este periodo y hasta mediados de los setenta, el sector manufacturero creció enormemente y su participación en el PIB iba en constante aumento.

En 1972, cuando el ILO envió una comisión a Kenia para evaluar el desempeño de su crecimiento económico, se encontró con un gran desequilibrio causante de un desempleo creciente y de gran pobreza entre las masas, lento crecimiento del empleo en el sector industrial (merced al capital intensivo y a los mercados limitados típicos de las ISI), condiciones comerciales cada vez peores entre los sectores rural y urbano, así como una falta general de políticas bien formuladas para modificar esta situación en pro de una economía más autosuficiente y capaz de crecer.[46]

No obstante, en este contexto estaba surgiendo una pequeña élite tanto en el sector manufacturero como en el agrícola; la concentración de tierras iba en aumento y un reducido grupo de personas acaparaba un gran porcentaje de los ingresos. Quienes tenían ingresos altos, funcionarios estatales o empleados de las multinacionales, tendían a usarlos para "montarse".[47] La tendencia a incurrir en el consumo ostentoso, que en último análisis resulta improductivo, también se estaba convirtiendo en otra norma cultural aceptada de esos nuevos ricos. De modo que la formación del capital doméstico a través del ahorro era

---

ra directa por el electorado nacional en elecciones generales. Así, sería nominado por su partido. Si la presidencia quedase vacante antes de las elecciones generales, el vicepresidente ocuparía el cargo presidencial con poderes limitados hasta convocar a elecciones generales en un plazo no mayor de 90 días. Se alegaba que esta enmienda se aprobó para impedir que Tom Mboya, que parecía tener el apoyo mayoritario en el parlamento, llegara a presidente. Pero aun después de la enmienda no hubo nadie en la KANU con el encanto y la capacidad de organización capaz de impedir que Mboya se postulara para suceder a Kenyatta como presidente. En agosto de 1968, Kenyatta sufrió un ataque cardiaco. Aunque sobrevivió, era patente que no viviría mucho tiempo. El temor de que Mboya le sucediera fue en aumento, y los que rodeaban a Kenyatta y anhelaban que el poder quedara en manos de kikuyus no perdieron tiempo para designar un método eficaz para detener a Mboya: *asesinarlo*.

[46] ILO, *Employment, Incomes and Equality*.

[47] M.P. Cowen y Kabiru Kinyanjui son los autores originales de este concepto. Lo definen como "la habilidad de obtener ingresos del Estado y de otros empleos y utilizarlo en interés personal", y alegan que ésta ha sido "la forma histórica de la transformación capitalista en Kenia". Ver Cowen y Kinyanjui, *Some Problems of Capital and Class in Kenya*, Occasional Paper núm. 26, IDS, University of Nairobi, 1977. Ver también, Cowen, "Change in State Power, International Conditions and Peasant Producers: The Case of Kenya", mimeo., City of London Polytechnic, 1983.

insignificante no por ausencia de deseos de ahorrar entre el asalariado común, sino porque los que ganaban elevados salarios también los despilfarraban.

En suma, la crisis económica tuvo las siguientes características: *a)* enorme y creciente desempleo; en 1971, 125 mil desertores de la escuela primaria ingresaron al mercado de trabajo sin perspectivas de encontrar empleos; *b)* crisis de la balanza de pagos debida a una importante cuenta de importaciones y ganancias por exportaciones relativamente bajas; *c)* una disminución constante de las reservas de divisas, y *d)* inflación al alza debido a las medidas estatales para enfrentar la crisis de divisas.

A partir de 1973, cuando la crisis petrolera azotó al mundo capitalista, se deterioró agudamente la crisis de la balanza de pagos de Kenia. Kaplinsky ha señalado que dicha crisis empeoró salvo por un breve periodo entre 1976 y 1978, tras el temporal "auge" del café debido a los problemas de este cultivo en Brasil. "El crecimiento de los ingresos *per capita* realmente terminó a principios de los setenta, salvo durante el auge del café de 1976-1978. La mayor parte de este crecimiento se dio en el sector agrícola y se debió a tres factores: la difusión de las semillas híbridas de maíz, el avance hacia tierras marginales, y sobre todo la subdivisión de grandes granjas improductivas de los blancos para insertarlas en un programa más productivo de reubicación campesina. A principios de los años setenta, se agotaron esas medidas simples, sobre todo por la extensión de tierras disponibles y la subdivisión de las grandes granjas que ahora pertenecían a los africanos de la alta burguesía."[48]

Aparte del aumento de la deuda petrolera (40% de los ingresos de Kenia por concepto de exportación estaban destinados al pago de la deuda petrolera, vale decir, Kenia exportaba té y café sólo para pagar su petróleo), las condiciones comerciales internacionales de todas las mercancías sufrió un cambio definitivamente desfavorable para los intereses de Kenia.[49] El déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se triplicó entre 1973 y 1977. Para enfrentar esta situación el gobierno solicitó más préstamos internacionales, empeorando así la situación económica con los gastos de servicio de la deuda. Sin embargo, la situación de Kenia era mejor que la de la mayoría de los países africanos. En tanto que el servicio de la deuda externa abarcaba un

[48] R. Kaplinsky, "Fractions of Capital and Accumulation in Kenya", mimeo., University of Sussex, 1982.

[49] Cowen, "Change in State Power".

relativamente bajo 3% de las exportaciones durante casi todo el régimen de Kenyatta, la proporción llegó a 10% en 1981.

Con la reducción de la reserva de divisas, los importadores de capital y de materias primas para las industrias de la ISI también comenzaron a sentir la presión. El estado decidió tomar medidas para importar sólo bienes críticos para la economía. Mientras los burócratas trataban de definir lo crítico (por ejemplo, equipo y bienes de capital necesarios para instalar y mantener las plantas manufactureras), el tiempo de construcción y de producción resultaron lesionados cuando los productos llegaban con demora, cuando llegaban.

Para complicar aún más las cosas, esta crisis comenzó a dejarse sentir precisamente cuando Daniel arap Moi asumió la presidencia dejada vacante por Kenyatta. Dado el carácter de los regímenes constituidos a partir de "pactos de dominación", Moi respondió al desafío de la crisis con cambios de personal en su gabinete. Una crisis socioeconómica concreta, con determinantes estructurales muy específicas, se interpretó como "crisis producida por ciertos individuos para desestabilizar al gobierno". El presidente entonces se sintió obligado a probar y designar personas *directa y personalmente leales a él,* en los puestos clave del gobierno. La política del régimen de Moi no era cuestionable en sí misma, lo cuestionable era la sinceridad y la lealtad de los individuos encargados de llevar a la práctica dicha política. La idea de lealtad a la presidencia se resume en el "pensamiento" del *Nyayo,* es decir, seguir los pasos del dirigente.

El capital doméstico y el nuevo régimen

La proscripción de la KPU dejó a la KANU sin oposición política organizada después de 1960. La oposición a la KANU tenía entonces que someterse a otros contextos institucionales, por ejemplo, el parlamento, las asociaciones de profesionistas, la universidad y la prensa. Los capitalistas en ascenso de nacionalidad agikuyu sintieron la necesidad de formar su organización política para representar sus intereses frente al Estado. Esta necesidad obedeció a las siguientes razones.

Poco después de la proscripción de la KPU y el asesinato de Tom Mboya en 1969, el gobierno de Kenyatta advirtió haber perdido legitimidad ante el público. Se llamó a elecciones generales en 1969 bajo el sistema unipartidista *de facto* y ante la falta de apoyo general de la mayoría parlamentaria. Peor aún, había comenzado a cristalizar un nuevo centro de oposición al régimen de Kenyatta en el parlamento, en torno a la dinámica personalidad de J. M. Kariuki.

Antiguo preso político por su militancia con los mau mau, J. M. Kariuki fue liberado a principios de los sesenta para convertirse en secretario privado de Kenyatta y posteriormente ocupar diversas carteras como viceministro y parlamentario representante de Nyandarua del Norte. Antes de las elecciones de 1969, JM (como se le conoce popularmente) fue viceministro de agricultura con Bruce Roy MacKenzie, ex colono blanco. Esperaba después de esas elecciones ser nombrado ministro por Kenyatta. No fue así, en cambio, MacKenzie conservó su cartera y JM fue rebajado a ministro de turismo y vida silvestre. A partir de entonces, enfurecido por la decisión de Kenyatta y consciente de que se le estaba marginando de manera sistemática, JM se unió a la oposición no oficial del parlamento contra el régimen de Kenyatta, a la cual aportó su vehemencia y dinamismo.

JM hizo campaña en diversas plataformas populistas: defendió desde la disponibilidad de empleos para todos hasta la política de gobierno limpio. Pronto se formó un apoyo nacional que le consideraba un demócrata en lucha contra todos los males del régimen de Kenyatta y estaba dispuesto a defenderlo a todo precio.

Los capitalistas kikuyu, agrupados en la Gikuyu Embu and Meru Association (GEMA), organización política mediadora antes mencionada, consideraba a JM un traidor oportunista capaz de perjudicar el dominio étnico de esa organización sobre la economía política de Kenia. En marzo de 1975, JM apareció asesinado en las afueras de Nairobi, víctima de un crimen organizado por los patrocinadores de la GEMA y algunos protegidos muy cercanos de Kenyatta, según el informe de una comisión investigadora establecida por el parlamento.

Entre los miembros de esta comisión estaban Mark Nwithaga de Nakuru; J. M. Seroney de Tinderet; Martin Shikuku de Butere, y Elijah Mwangale de Bungoma, como presidente. Nwithaga pronto fue encarcelado por haber golpeado a su mujer dos años antes. Seroney y Shikuku fueron hechos prisioneros sin derecho a proceso por haber exclamado "la KANU está muerta" como consigna durante un debate en el parlamento; Mwangale, atemorizado por la creciente represión, enmudeció y jamás volvió a decir palabra en el parlamento.

A partir de 1979, se instauró un régimen de miedo en Kenia. Los miembros del parlamento que pretendían censurar al gobierno pronto eran detenidos sin juicio, como fue el caso de George Moseti Anyona en 1976. Los estudiantes de la Universidad de Nairobi trataron de hacer escuchar sus voces contra la represión y la intolerancia a la crítica, y el Estado respondió con diversas clausuras y encarcelamiento de algunos profesores, como Ngugi wa Thingo'o, arrestado en diciembre de 1977. A la muerte de Kenyatta en agosto de 1978 la única organiza-

ción política permitida por el Estado era la GEMA. El resto de la sociedad civil manifestaba su resistencia a la creciente represión con críticas contra la GEMA como beneficiaria de la intolerancia y la represión creciente.

El papel central de la GEMA quedó subrayado cuando organizó una campaña nacional para modificar la constitución de nueva cuenta, a fin de impedir que el vicepresidente sucediera de manera automática al presidente a la muerte de Kenyatta. El procurador general, Charles Njonjo, hizo abortar esta iniciativa. Es palpable que su intención era fortalecerse ante el vicepresidente para colocarse acaso en la línea de sucesión.

Así pues, a la muerte de Kenyatta, Moi automáticamente se convirtió en presidente, pero no sin conceder a Njonjo un papel central en la formación de su gabinete. La táctica de Njonjo consistía en debilitar a la GEMA al grado de convertirse en única fuerza mediadora entre los capitalistas de esa organización y el Estado. Poco después de ocupar la presidencia Moi se prohibió toda organización tribal, con el propósito declarado de fortalecer la unidad nacional, pero en realidad para permitir que Njonjo cumpliera sus propósitos respecto a la GEMA. Al proscribir toda organización de carácter tribal, Njonjo lograba otra meta: hacía imposible que ningún político organizara movilizaciones capaces de formar clientelas.

Pero la consecuencia más importante de la lucha contra la GEMA fue que ésta consideraría al nuevo régimen como empeñado en destruirla. Moi también se valió de la debilidad de la GEMA para colocar a sus hombres en el gobierno y en el sector privado. Respecto a la estabilidad del régimen, fundada ante todo en la "construcción de bloques de lealtades", prosiguió una nueva lucha en la que Njonjo y Moi competían intensamente por situar a sus hombres en posiciones cruciales del gobierno y el sector privado. Como ninguno de los dos podía vencer inmediatamente al otro por completo, la lucha también fue debilitando al régimen por faccionalismos y falta de cohesión y de definición clara en torno al proyecto del nuevo régimen.

Inestabilidad y represión

Debe tenerse presente que la concesión de prebendas y de propiedades privadas a sus protegidos facilitó a Kenyatta la construcción de su pacto de dominación. Moi llegó al poder cuando el "pastel nacional" se había reducido. Era difícil repetir con éxito la acción de Kenyatta sin exprimir en exceso al Estado y las masas populares. La creciente cen-

sura contra el régimen también había de toparse con una mayor susceptibilidad de sus hombres, conscientes del enorme descontento popular. Así, desgarrado el régimen por encarnizadas luchas internas, los ataques del exterior se veían como conspiraciones surgidas desde dentro para desestabilizarlo, o como signos de la existencia de fuerzas sociales más organizadas en lucha por el poder.

Las eleciones generales de 1970 y la liberación de los presos políticos fueron medidas emprendidas por Moi para ganarle el apoyo popular. Pero las ganancias no duraron mucho tiempo. Conforme la sociedad percibió su política de conciliación como signo de los "nuevos tiempos", las fuerzas populares se dieron a expresarse de manera más abierta y a ejercer sus libertades democráticas. Pero el carácter mismo del régimen impedía dicho ejercicio. Así, los primeros en sufrir la represión abierta fueron los sindicatos más organizados, como el de docentes universitarios y el de burócratas, proscritos desde 1980. Desde entonces, conforme aumentaron las contradicciones en el seno del régimen, sistemáticamente fue reduciendo éste las libertades, hasta culminar con la reanudación de las detenciones sin proceso y los encarcelamientos masivos tras la intentona de golpe de agosto de 1982.

Traducción: *Rosamaría Núñez*

9. ETIOPÍA: DE LA MONARQUÍA AL SOCIALISMO MILITAR

Bereket Habte-Selassie

Introducción

El problema político fundamental del África poscolonial, radica en el fracaso de las clases gobernantes para abordar el problema de los derechos democráticos y lograr la participación real de las grandes masas de la población. El problema de los derechos democráticos —tanto en el sentido individual como popular— constituye uno de los valores supremos de nuestra época, incuestionables salvo para los partidarios del fascismo. Más aún, la participación democrática, como valor político, es la clave para lograr un desarrollo verdadero. En efecto, la justificación del Estado unipartidista vigente en la mayor parte de África, sostiene la participación organizada de las masas, dirigidas por un partido que supuestamente representa sus intereses y aspiraciones. Pero la historia de estos últimos veinte años demuestra la falsedad de esta concepción, y la falacia de aspirar a llevar a cabo una movilización dirigida desde arriba. El desarrollo y la consolidación del poder autocrático no han servido para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las masas, sino las de la clase gobernante, los instrumentos burocráticos y las clases aliadas, incluyendo a la comunidad empresarial.

La promesa de que la independencia política inauguraría una era de libertad, democracia y bienestar material, de manera general no se ha cumplido, y el debate actual sobre el carácter del Estado poscolonial en África refleja este fracaso. La insatisfacción generalizada respecto al funcionamiento del sistema estatal, la debacle del desarrollo así como los males económicos y sociales que lo acompañan, en el fondo reflejan el fracaso político. Pero, la política no es una mercancía

susceptible de tenerse sólo con la buena voluntad de algún grupo organizado de la sociedad, aunque tenga las mejores intenciones, como es el caso, por ejemplo, de una junta militar radical, o de líderes carismáticos del tipo de Nyerere o Kaunda. La política se define por las relaciones de poder dadas en una sociedad y carece de sentido fuera del contexto del análisis de clase.

Mi trabajo analiza el Estado etíope, hoy caracterizado como un Estado posimperial, luego del derrocamiento del emperador Haile Selassie en 1974. El Estado etíope contiene ciertos rasgos peculiares, históricamente definidos y presentes en la actualidad, debido a razones que se explicarán. Este ensayo rastrea esas características desde la época de la expansión del reino cristiano central de Shoa, y el establecimiento del Estado imperial moderno en las postrimerías del siglo XIX, pasando por la "autocracia modernizante" del emperador Haile Selassie, hasta culminar con el régimen militar actual. La herencia histórica del Estado imperial persiste hasta hoy en día y define la naturaleza y el comportamiento del régimen militar. Por lo tanto, es indispensable centrar la discusión bajo una perspectiva histórica, relacionando el análisis empírico del presente con el legado histórico. En particular, es necesario hacerlo para poder entender el comportamiento del nuevo régimen, incluyendo el modelo de distribución de recursos utilizado y el manejo de los problemas candentes del presente, sobre todo en relación con Eritrea y los derechos de las nacionalidades oprimidas, incorporadas durante la expansión imperial de fines del siglo XIX.

El acceso al poder de los militares etíopes, sus medidas radicales, entre ellas la nacionalización de la tierra y de las empresas industriales y comerciales, recuerdan lo ocurrido en otros países de África y del Tercer Mundo. Además, aparte de algunos problemas particulares provenientes del legado histórico, un estudio del Estado etíope puede contribuir a esclarecer algunas de las interrogantes actuales sobre la naturaleza del Estado, la relación entre clase y Estado, el lugar de la autodeterminación nacional en la lucha por el socialismo, y el papel de la Unión Soviética en esta lucha. La decisión de los militares etíopes de organizar un partido —supuestamente por requerimiento de los consejeros soviéticos— pone de manifiesto algunas cuestiones importantes sobre el partido y el Estado, como también respecto a los derechos democráticos de los pueblos oprimidos. En este aspecto, Etiopía parece incorporarse al club de los estados africanos con partido único, con la diferencia de que el proceso etíope ha sido llamado "una revolución desde arriba" por algunos comentaristas (Halliday y Molyneax, 1982).

La monarquía imperial

Fundamentos de una monarquía imperial. Las raíces feudales

El liderazgo político en Etiopía ha sido monopolio, casi exclusivo, de la clase dirigente de la nación amárica. La monarquía actuó como institución central que unificó a la clase dirigente asentada en las altiplanicies de Amara. La iglesia ortodoxa etíope fue parte inseparable del Estado, proporcionándole apoyo ideológico y recibiendo a cambio beneficios materiales, fundamentalmente concesiones de tierras y servicios a ella vinculados, propios de un modo de producción y de relaciones feudales.

La monarquía y la Iglesia se reforzaban mutuamente en esta estructura social feudal. La base material de esta estructura fue un sistema de tenencia de la tierra, mediante el cual la clase dirigente utilizaba el control y la producción de la tierra para dominar y explotar a la gran masa campesina. La tierra fue, y sigue siendo, la fuente principal de la riqueza y de los medios de subsistencia del pueblo. Por lo tanto, el control de la tierra y la forma de disponer de su producción excedente han sido la base principal del liderazgo social y, por ende, político.

La clase dominante —el rey y su familia inmediata, los señores feudales y sus servidores, la alta jerarquía eclesiástica y su séquito— utilizaba su poder social emanado del control sobre la tierra, para apropiarse del excedente derivado de su explotación. Este sistema de apropiación del excedente reducía al campesinado etíope a la pobreza enmedio de la abundancia. La tierra y su producto se convirtieron no sólo en instrumentos para el control social, sino también en medio para perpetuar la pobreza.

Tal como rezan muchos proverbios etíopes, la clase dirigente estuvo siempre consciente de la eficacia de este sistema de control. La religión y las leyes consuetudinarias reforzaron la fuerza coercitiva del Estado feudal, para mantener las relaciones de producción existentes. Como incentivos materiales para afianzar el sistema, se otorgaban derechos permanentes sobre la tierra a los terratenientes más importantes, a la alta jerarquía del clero, a las iglesias y a los monasterios para mantener a sus miembros, a los altos funcionarios jubilados como recompensa por los servicios prestados, así como a los nuevos aspirantes al servicio público. Los concesionarios tenían derecho a recaudar entre los campesinos arrendatarios los ingresos por la tierra, adeudados al rey (al Estado). El terrateniente podía quedarse con la totalidad o la mayor parte de esos ingresos, según su proximidad al centro y el grado de control del reino central sobre la región. Asimismo, tenía de-

recho a utilizar los servicios en trabajo de los arrendatarios, de escuchar y juzgar sobre las disputas agrarias y de otros tipos, y de cobrar los impuestos en su región. Estas funciones le daban aún más poder y con ello se afianzaba el sistema.

Esta estructura feudal se desarrolló en las altiplanicies del centro de Etiopía a lo largo de varios siglos. El advenimiento del feudalismo en lo que hoy es Etiopía del sur —los territorios conquistados— se llevó a cabo en las postrimerías del siglo XIX y a principios del XX. La Etiopía del norte y del centro —el reino del altiplano, donde creció y prosperó el feudalismo— no podía sustentar al ejército creciente del imperio en expansión de Menelik. Y debido a otras razones, demasiado detalladas para mencionarlas ahora, el rey Menelik de Shoa —el reino de la altiplanicie central— se expandió hacia el sur, obteniendo tierras ricas que constituyen dos tercios de la actual Etiopía, y añadió más de la mitad de la población, compuesta principalmente por la nación oromo. Esta conquista y expansión suministraron al Estado etíope y a su directiva la segunda base de sus dos pilares: la base imperialista.[1]

Fundamentos de una monarquía imperial. La expansión imperial

La expansión del feudalismo etíope hacia el sur, a través de la conquista, produjo una estructura social y una situación política muy diferentes de las del norte. Hasta los últimos días del emperador Haile Selassie, la región del sur fue conocida como *Yekign Agher* (territorio colonizado o conquistado).

En el norte, la tierra había sido sobrexplotada a través de una subdivisión de parcelas cada vez más reducidas. En contraste, la región del sur estaba formada por grandes extensiones de tierras vírgenes, por consiguiente, desde el punto de vista histórico la tierra, como medio de producción y de control social, no fue tan importante como en el norte. Asimismo, la división de clases era menos marcada. De hecho, como en gran parte de las sociedades africanas, la mayoría de los pueblos del sur se caracterizaba por el comunalismo igualitario.

Después de la conquista de los años 1880 a 1890, el ejército feudal de Menelik introdujo las relaciones feudales agrarias. La tierra conquistada fue dividida en tres partes, confiscadas y declaradas como dominio estatal las dos terceras partes, y el resto cedido a los "nati-

[1] Este tema se desarrolla más detalladamente en el libro del autor, *Conflict and Intervention in the Horn of Africa*, Nueva York, 1980.

vos" conquistados. La tierra confiscada se distribuyó entre el ejército imperial de Menelik. Los jefes militares dividieron la tierra entre sus oficiales, soldados y el gran número de sus servidores, de acuerdo con su rango. En otras palabras, los principios del feudalismo se aplicaron en la distribución de los recursos agrarios. Así pues, el feudalismo vino aparejado con la conquista imperial dando pie al "Estado-imperio" etíope moderno. A las naciones conquistadas del sur se les despojó de sus tierras y de sus derechos tradicionales y fueron reducidos a arrendatarios de los conquistadores extranjeros, transformados en terratenientes gobernantes. Por imposición de la nueva clase colonial, el campesino conquistado del sur perdió sus derechos sobre la tierra —a diferencia de su contraparte del norte— y quedó sujeto a pagar tributos excesivos y a realizar trabajos forzados.

El nuevo grupo dirigente trató de imponer su idioma (el amárico) y su cultura como instrumentos políticos de dominación, pero su intento fue tan obvio que los nativos conquistados lucharon silenciosamente para mantener su propio idioma y sus costumbres. Actualmente, el problema nacional, que ha sobrevivido al Estado feudal, constituye una de las pruebas más difíciles para la retórica revolucionaria del nuevo régimen, y el idioma constituye uno de los factores importantes de la lucha nacional. El Estado posrevolucionario etíope, que abolió el aspecto feudal de la estructura social, aún está sacudido por una crisis imperial, debido a que se niega obstinadamente a escuchar el clamor nacionalista por la autodeterminación.

La dirección política que gobernó el sur conquistado buscó y obtuvo la colaboración de algunos líderes prominentes de estas naciones. Así, los *balabats* locales se convirtieron en una nueva clase y surgieron para funcionar como una versión etíope del sistema de dominación indirecta de lord Lugard, modelado en el África colonial británica. En el caso de algunos de los *balabats* más importantes, esta alianza de clases produjo algunos "matrimonios por conveniencia", que ayudaron a cimentar el dominio imperial. Pero, en la mayoría de los casos, los *balabats* locales fueron depositarios de los sentimientos y aspiraciones nacionales oprimidos y, en ocasiones, se convirtieron en centros de una resistencia activa.

El beneficio material otorgado por los conquistadores a los líderes políticos locales, los *balabats*, a cambio de su colaboración, consistió en tierras de dimensiones no despreciables, utilizadas junto con su posición social acostumbrada, para enriquecerse. La incursión feudal en una sociedad, hasta entonces menos jerarquizada, proveyó a los *balabats* de un nuevo entorno: formas e incentivos nuevos para la acumulación del excedente. El fenómeno de un poder político dual —el

"mandato doble" de una clase conquistadora extranjera y el de una tradicional clase dirigente local— era mediado a través de los intereses económicos mutuos.

"La autocracia modernizante"

Bases materiales y sociales

Cuando el emperador Haile Selassie ascendió al trono en 1930, ya era célebre desde dos decenios antes, como "hombre de negocios principesco". Comenzó su carrera como joven gobernador de Harar, a la muerte de su padre, primo de Menelik y gobernador de la provincia conquistada. El joven príncipe, heredero del feudo de su padre, creció en una estructura social feudal-imperial, especialmente en la rica región conquistada de Harar. Al mismo tiempo, fue enviado a un colegio misionero católico francés, donde conoció ideas y personas europeas, que posteriormente le introdujeron al mundo de los negocios.

La base material de la "autocracia modernizante" del emperador Haile Selassie se fundaba en unas relaciones de producción precapitalistas, en cuya cúspide aparecía él como monarca, a la vez que presidía sobre una pequeña pero creciente nueva burguesía. Anteriormente, cuando era gobernador de Harar, realizó numerosas transacciones comerciales y bancarias, cuyas operaciones fueron llevadas a cabo, en parte, con hombres de negocios europeos.

Con el tiempo, en su búsqueda por el poder, este factor y sus ambiciones políticas le aseguraron el apoyo de franceses, británicos e italianos. Esta búsqueda culminó en 1916, con el golpe de Estado dirigido por Haile Selassie —entonces llamado Ras Tafari Makonnen—, quien derrocó al joven rey Lij Yasu, favorecido por los alemanes y los turcos. Como heredera "legítima" puso en el trono a Zewditu, hija de Menelik, y él se convirtió en el príncipe de la corona y primer ministro, a cargo virtualmente de todo el poder estatal.

El marco institucional

Selassie comenzó de inmediato a modernizar el aparato estatal, proceso que le permitió lograr dos propósitos. Primero, hacerse de una reputación de "monarca modernizador" y, por lo tanto, digno de recibir el apoyo de las potencias europeas, que aportarían los capitales y conocimientos tan necesarios, como ocurrió en cierta medida. Segun-

do, socavar las bases de algunos de los más poderosos y ricos señores feudales regionales.

En 1931, a la muerte de Zewditu y poco después de haber sido coronado, el emperador promulgó una nueva constitución, a fin de lograr sus objetivos. En 1930, con motivo de su coronación, reunió a todos los señores feudales en Addis Abeba, donde los mantuvo desde entonces sujetos a su capricho. La constitución proclamaba un marco legal que socavaba el poder de los potentados feudales, pero así y todo tuvieron que aceptarla. Entre las medidas más sobresalientes destacan: la implantación de un sistema nacional de impuestos y la prohibición a los señores feudales de recabar impuestos locales; el establecimiento de un servicio civil remunerado; la creación de un ejército nacional y la prohibición de la existencia de cualquier ejército local feudal.

En particular, el ejército nacional fue piedra angular en la creación del Estado moderno. Naturalmente, la educación también fue un elemento importante, y tal vez a largo plazo lo fue aún más, para los efectos de la "modernización". El emperador logró la modernización institucional al introducir la educación moderna, practicada en forma paralela a la religiosa y a veces llegó a sobrepasarla.

La ocupación italiana de Etiopía, en 1936, fue mucho más lejos que los esfuerzos del emperador en la reducción del poder de los señores feudales. El poder que aún les quedaba fue seriamente sacudido. Por lo tanto, cuando en 1941 el emperador Haile Selassie regresó del exilio a la cabeza de su desorganizado ejército, le esperaba una Etiopía muy diferente a la que había dejado. Los guerrilleros patriotas que le siguieron hasta una Addis Abeba muy expandida, esperaban recibir amplias recompensas por los cinco años de lucha guerrillera. Y los colaboradores con el enemigo se mezclaron entre las masas para darle la bienvenida como *Yewist Arbegnotch* (miembros de la resistencia clandestina).

Gran parte de la élite etíope culta colaboró con los italianos. Haile Selassie pensó: "¿Por qué no utilizar sus capacidades ya que, una vez atrapados, sus pasados servicios al enemigo podrían utilizarse para chantajearlos, y así explotarlos para mis propósitos?" De esta forma, el emperador logró poner en marcha la poderosa influencia de los *Arbegnas*, las fuerzas patriotas que habían luchado durante cinco años contra los italianos, mientras él vivía tranquilamente en Inglaterra.

Entre tanto, en el exilio había aprendido aún más sobre negocios y sobre el movimiento de los mercados monetarios en el centro financiero de Londres. Además, los italianos le habían dejado una infraestructura impresionante: caminos, red de telecomunicaciones, hidro-

eléctricas, etcétera, así como el inicio de una agroindustria. El emperador se apoderó inmediatamente de esto, confiscándolo y dividiéndolo entre su propia familia y algunos de los poderosos miembros de su séquito.

Así emergió una pequeña pero poderosa clase comercial, bajo la guía y patrocinio del emperador y sus ministros. Se desarrolló un "matrimonio de conveniencia" económico entre esta clase y la jerarquía superior de la burocracia, centrado en torno a los negocios agrarios y otras actividades relacionadas con la especulación de la tierra. Se amasaron fortunas en pocos años.

El emperador consiguió utilizar las ambiciones comerciales y las habilidades del sector moderno para expandir sus propios imperios financieros y para canalizar la energía de enemigos potenciales hacia nuevas aventuras comerciales. Al comprometer así su esfuerzo y sus ambiciones, la nueva clase se convirtió en un arma más del gobierno imperial, dándole a la economía moderna, basada en el dinero, otro ímpetu y significado. Los hijos de los otrora señores feudales y los "plebeyos" educados adquirieron intereses conjuntos y un factor común de lealtad, sobre el cual presidía benignamente el emperador, manipulando esta alianza para su provecho. También mantenía, a través de los servicios secretos, una calculada falta de unidad en todos los niveles.

Sin embargo, Selassie se mantuvo como emperador hasta el final, a pesar de sus modernas galas exteriores, y dominó la vida política, social y económica de Etiopía hasta los últimos días de su gobierno. A pesar de que revisó su Constitución de 1931, para remplazarla por una más amplia en 1955, de hecho gobernó en forma absoluta. Nombraba y descartaba a todos sus ministros, responsables sólo ante él. Tenía el poder de vetar todas las leyes y era el juez supremo, el comandante supremo de las fuerzas armadas y la cabeza de la Iglesia. Aún más, estaba convencido de la infalibilidad de sus pensamientos, opiniones y decisiones.

La caída de la monarquía

La tormenta acumulada

La revolución estallada en Etiopía en la primavera de 1974 venía preparándose desde hacía tiempo. Las fuerzas sociales involucradas en ella estaban dialécticamente relacionadas con el sistema, ya que éste las había creado, y pese a ello, luchaban por cambiarlo. Todos eran

producto y parte del proceso de "modernización" implantado por el gobierno de Haile Selassie. Los profesores y estudiantes, producto de la educación moderna, encabezaron la revolución durante varios años antes de 1974. Los sindicalistas, producto de la industria moderna, se declararon en huelga en el apogeo de la crisis, encendiendo la chispa de la revolución. Los choferes de taxi, golpeados por el aumento de los precios de la gasolina, como resultado de la subida del precio del petróleo tras la guerra árabe-israelí de 1973. También estaban los jóvenes oficiales y reclutas, hijos del ejército nacional moderno, en espera de su oportunidad.

Las contradicciones del sistema conducían a menudo a la represión. En los últimos años de la década de los sesenta, la policía y las unidades del ejército, al disparar contra los manifestantes, pusieron fin a múltiples manifestaciones estudiantiles convertidas en masacres. Esto sucedió, por ejemplo, en diciembre de 1969, cuando los estudiantes atacaron abiertamente al emperador con panfletos y consignas.

Cada grupo social tenía sus propias quejas y aspiraciones. Pero todos se enardecieron, en el país y en el mundo entero, cuando se supo la suerte de las víctimas de la sequía de 1973 y la negligencia criminal del gobierno del emperador para encararla. El gobierno imperial no sólo no había dado ayuda a las víctimas de la sequía, sino que además la silenció, por lo que ningún tipo de ayuda, nacional o internacional, llegó a tiempo. Por eso, cuando un productor de televisión de la BBC introdujo subrepticiamente un equipo de filmación y mostró al mundo lo que había visto, tuvo un efecto escalofriante. El pánico cundió en el gobierno del emperador, corrompido desde hacía tiempo por la forma irresponsable de ejercer el poder y por el lujo enmedio de la miseria de las masas.

El "golpe progresivo"

El gabinete del primer ministro Akilu Habte-Wold renunció despavorido dejando al emperador de 82 años cautivo en manos de su astuto pariente feudal, Asrate Kassa, y de otros cortesanos, quienes pensaron utilizar la oportunidad para recuperar el poder perdido de los "plebeyos". Endalkachew Makonnen, un aristócrata educado en Oxford, surgió como el nuevo primer ministro. Akilu había vivido a la sombra del emperador Haile Selassie, siendo siempre dirigido, pero nunca dirigente. Tal como lo expuso en su defensa ante la comisión investigadora, él era primer ministro durante la mañana, mientras que la princesa Tenagne —la influyente hija del emperador— actuaba de primer

ministro en la tarde, deshaciendo todo su trabajo.

El nuevo primer ministro no tuvo mejor suerte, pero por razones diferentes. Aunque trató de imponer su autoridad, ya era demasiado tarde: el imperio estaba en revuelta. Después de un intento inútil para controlar la situación con ayuda del comandante del batallón aéreo, perdió el control del Comité Coordinador Militar, que gradualmente fue surgiendo —más seguro de controlar los acontecimientos— y metió presos a los principales personeros del viejo régimen. Pero los miembros del Dergue aún se decían leales al emperador, mientras que lentamente iban revelando, a lo largo de las semanas, su turbio imperio financiero personal, operación que solamente puede describirse como un acto maestro de *strip-tease* político. La nación escuchaba estupefacta y demostraba cada vez mayor indignación. En esta estrategia de desmitificación paulatina, los medios de comunicación fueron utilizados con gran habilidad.

La toma del poder por los militares

Desde que se fundó, en junio de 1974, el Dergue mantuvo su anonimato. Comenzó siendo el Comité Coordinador de las Fuerzas Armadas, la Policía y el Ejército territorial, o simplemente el Dergue, que en amárico quiere decir comité. Había varias razones para mantenerse en el anonimato. Primero, cuando aún el viejo régimen estaba lejos de caer, era necesario para la seguridad y sobrevivencia de sus miembros. Segundo, las fuerzas armadas, deliberadamente divididas por el emperador, tenían que unificarse y era necesario actuar en secreto y coordinarse para evitar las traiciones y las envidias debidas a la rivalidad entre las unidades. Esto también respondía a la inclinación feudal por el misterio y la intriga, prevaleciente en Etiopía, que fascinaba a la nación entera, acostumbrada a ello, por lo que el Dergue promovía la atmósfera de misterio y secreto. El Dergue nunca reveló oficialmente su dimensión ni su composición. A excepción de sus cuatro o cinco líderes principales, los nombres de sus miembros siempre se mantuvieron en secreto.

El Dergue comenzó con unos 120 miembros, pero en 1977 se redujo aproximadamente en una tercera parte. La mayoría de los miembros eran suboficiales y reclutas. Al principio, los miembros con grados más altos eran algunos capitanes, incluyendo a Mengistu y a Atbafu, respectivamente primero y segundo vicepresidentes del Dergue. También los antecedentes educativos y sociales eran una mezcla interesante entre los pocos que asistieron a la prestigiosa Academia

Militar de Harar y la mayoría de los oficiales, como en el caso de Mengistu, que asistieron a la escuela militar de Holeta, de un año. La mayoría de los suboficiales y los reclutas nunca habían asistido a ese tipo de escuelas ni habían alcanzado el nivel secundario en su educación.

La forma en que nombraban o elegían a sus miembros era aún más curiosa. Muchos eran nombrados por los oficiales al mando, mientras que otros, como Mengistu Haile Mariam, eran escogidos por sus unidades, por su reputación de conflictivos y, por lo tanto, eran enviados al centro mismo de la tormenta. Esto tomó un giro irónico cuando algunas unidades, al percatarse de la importancia del Dergue, quisieron enviar nuevos miembros para remplazar a los que habían elegido con anterioridad. Ya era demasiado tarde. El trabajo estimulante y en expansión del Dergue había creado, rápidamente, su propio impulso y dinámica de poder, ya que el grupo misterioso de oficiales y soldados desconocidos se encontró repentinamente ejerciendo los poderes tanto del emperador como de los ministros. Estos oficiales y soldados se convirtieron en compañeros de un insólito juego fortuito y riesgoso que implicaba la vida y la muerte. Estaban unidos en la vida —o en la muerte— por un código no escrito que decía: "Una vez dentro, nunca se sale". En efecto, entre noviembre de 1974 y febrero de 1977, una tercera parte de ellos murió o desapareció en la lucha.

Nadie esperaba que el Dergue durara tanto. Era común apostar sobre su colapso inminente, sobre todo debido a la gran variedad y cantidad de sus enemigos, la complejidad del imperio heredado y los numerosos errores al enfrentar algunos desafíos. Pero de todas las crisis que tuvo que enfrentar el Dergue, ninguna fue tan difícil como la guerra en Eritrea. Todas las especulaciones coincidían en que el Dergue zozobraría ante ese conflicto. Sin embargo, el Dergue utilizaría esta guerra y luego otras crisis en diferentes áreas, como la del Ogaden, para incentivar el apoyo nacional interno contra los "objetos de odio" externos.

El socialismo militar

El pronunciamiento del 12 de septiembre de 1974

El sombrío Dergue, que a través de los arrestos minaba lenta y efectivamente los pilares del régimen del emperador, comenzó cuidadosamente a dirigir sus esfuerzos contra el propio monarca. Después de meses de una campaña de "desmitificación", cuando se consideró que el monarca se encontraba totalmente "desnudo", el Dergue decidió

dar el golpe de gracia final y deponerlo, el 12 de septiembre de 1974.

Hasta ese momento, la revolución era popular en todo el sentido de la palabra. Los grupos civiles desempeñaban su papel organizando manifestaciones y paros de apoyo, alentando a los soldados y urgiéndolos a tomar medidas más drásticas. En respuesta a las demandas civiles, se estableció una comisión para investigar los desmanes cometidos por el gobierno del emperador y otra para elaborar una nueva constitución. El Dergue disolvió más tarde ambas comisiones, cuando se sintió más seguro frente a sus rivales civiles aspirantes al poder estatal. Entre los meses de junio y septiembre de 1974, el Dergue pareció favorecer la idea de tener un gobierno representativo basado en una nueva constitución, pero esto resultó sólo una medida táctica.

El 12 de septiembre el emperador fue depuesto y el poder estatal supremo se transfirió a un Consejo Administrativo Militar Provisional (CAMP). Antes de esa fecha, el Dergue funcionaba como una asamblea constituyente de militares representante de unas cuarenta unidades de las fuerzas armadas. Resultó demasiado estorboso para funcionar también como consejo ejecutivo, por eso se eligieron varios comités de trabajo, para los que el Dergue servía como órgano legitimador. Los comités tenían presidentes que se reunían en grupo para tomar decisiones y coordinar su ejecución, a nombre del Dergue. Mengistu Haile Mariam presidía el comité formado por los diversos presidentes, el cual de hecho se convirtió en un consejo ejecutivo *de facto*. Esto le permitió, eventualmente, surgir como líder del Dergue.

Incluso después de la proclamación de septiembre, donde se estableció que el CAMP tendría un presidente que ejercería como Jefe de Estado, el consejo ejecutivo continuó manejando el poder real. El primero de tales presidentes fue el general Aman M. Audem, figura respetada a quien el emperador había desterrado durante nueve años. Los oficiales jóvenes del Dergue lo eligieron como su líder incluso antes del 12 de septiembre, porque en esa fase crucial de la revolución —el golpe progresivo de junio-septiembre—, necesitaban de su prestigio y de sus capacidades tácticas. Aman era capaz de congregar a los soldados del ejército en aras de la revolución y despertar un sentimiento de confianza en el pueblo.

Entretanto, en el seno del Dergue se había producido una seria división debido, fundamentalmente, a la guerra de Eritrea y sus posibles soluciones. Aman abogaba por una solución pacífica, que proponía invitar a los eritreos a una conferencia donde se establecería un diálogo democrático. Pero la mayoría del Dergue, dirigida por Mengistu, rechazó la proposición y presionó por una "solución militar". Aman renunció y murió el 23 de noviembre, cuando oponía resistencia al

contingente enviado por Mengistu para arrestarlo. Esa misma noche, el Dergue ordenó la ejecución, sin juicio, de 57 funcionarios del gobierno del emperador, de dos miembros del Dergue que habían apoyado el planteamiento de Aman y de varios oficiales. Esto constituyó un punto crítico de la revolución etíope, al introducirse el uso deliberado del asesinato y la violencia como método de gobierno.

Un mes después, el CAMP emitió su primera declaración política donde introducía el concepto de "socialismo etíope", eliminando cualquier duda sobre su intención real de mantenerse en el poder por tiempo indefinido. Una ley penal emitida en octubre revela esta misma decisión. Según ella se consideraba como una ofensa capital el intentar dañar al "jefe de Estado" o a miembros de su familia. Un chiste de moda decía que mientras en el antiguo régimen había un emperador —y una emperatriz—, en ese momento existían 120 emperadores. Las huelgas y las manifestaciones de cualquier tipo también se prohibieron. Así se preparó el escenario para el enfrentamiento entre los militares y sus opositores civiles, que presionaban por una solución democrática para algunos de los problemas heredados del Estado imperial.

La influencia civil radical

Movimientos de izquierda y guerra de aniquilación mutua

Desde el comienzo hubo un grupo radical activo dentro del Dergue, que tenía lazos y coincidía con los aspectos generales de la revolución. Estaba dirigido por estudiantes universitarios, profesores, sindicalistas, etcétera. Estos elementos radicales condujeron al Dergue hacia la izquierda, desde sus consignas nacionalistas originales de 1974, que decían "Etiopía primero" (Ethiopia Tekdem); seguidas por las de 1975, cuyo lema fue "socialismo etíope" (Ye-Itiopia Hibretesebawinet), para culminar, a partir de 1976, con las marxistas-leninistas. El grupo del Dergue que representaba la principal conexión radical estaba formado por oficiales jóvenes y suboficiales, dirigidos por miembros de la fuerza aérea.

Una de las paradojas de la situación etíope es que con la mayor radicalización del proceso, los elementos radicales fueron liquidados. Uno se siente tentado a repetir el cliché de que la revolución devora a sus hijos. Pero una mejor descripción sería plantear que el centro del nuevo liderazgo etíope —el Dergue— intuía que los tiempos eran favorables a los cambios radicales, por lo que decidió montarse en la ola revolucionaria; pero al mismo tiempo identificó y eliminó, siste-

máticamente, a los cuadros de la dirección revolucionaria, tanto en el seno de las Fuerzas Armadas como en la izquierda civil. Y todo esto se hizo en nombre de la revolución.

Hubo varios temas que produjeron desacuerdo entre los miembros del Dergue y entre éste y los grupos civiles de izquierda. La guerra de Eritrea y la cuestión nacional en Etiopía se situaban, en general, entre los más discutidos. La cuestión de Eritrea fue la causa principal de la renuncia de Aman y de su muerte. El capitán Sisay, primer presidente del importante comité político de relaciones exteriores, y luego el general Gethachew Nadew, fueron víctimas de la misma situación ya que sostenían la inutilidad de la solución militar. Les siguieron otros miembros importantes del Dergue, especialmente los capitales Alemaychu y Mogues, los coroneles Hiruy Haile Selassie y Asrat Desta, como también el general Teferi Banti, sucesor de Aman. Todos fueron sorprendidos por Mengistu y ametrallados, al estilo de la mafia, el 3 de febrero de 1977. Sus supuestos crímenes fueron tratar de reducir el poder personal de Mengistu y propiciar el diálogo democrático en vez de la violencia, en la solución de las cuestiones que producían división entre las diferentes fuerzas en contienda.

El debate PRPE-MEISON

Para enfrentar la creciente oposición, los problemas que continuaban produciendo enfrentamientos y división de las fuerzas, al Dergue le era necesario adoptar un marco general y una consigna global, en cuyo nombre pudiera justificar sus actos, responder a las críticas, movilizar a las masas y lograr el apoyo público. Como ya se habían eliminado del Dergue a los voceros y elementos organizados, y como existía la necesidad de dividir a la izquierda civil y cooptar a una facción y sus ideas, el Dergue desató una hábil campaña dirigida a dividir a la izquierda civil. Ésta fue la famosa "Primavera de Praga", en 1976, cuando el diálogo democrático era propugnado abiertamente. El Dergue seleccionó al MEISON (Movimiento Socialista de Toda Etiopía), porque era menos numeroso y, por tanto, menos peligroso, y debido a que su dirección favorecía la cooperación con el Dergue. El MEISON propuso establecer un centro de organización popular para formar a los cuadros políticos, movilizar a las masas y elaborar un programa para una Revolución Nacional Democrática (RND). El Dergue estuvo rápidamente de acuerdo con todo lo planteado. El 20 de abril de 1976, Mengistu habló por radio y televisión anunciando una "revolución nacional democrática". Dijo que era para preparar el camino del "so-

cialismo científico" y de una "república democrática popular", dirigida por un partido de la clase obrera. La tarea de educar a las masas sería confiada a una Oficina Provisional de Organización Popular, con un núcleo de dirección de 15 miembros que formarían el buró político. La directiva del MEISON dominaba el buró político que, sin embargo, permanecía bajo supervisión del Dergue.

No es de sorprender que el Partido Revolucionario del Pueblo Etíope (PRPE) —la fracción más importante de la izquierda civil— apoyara los puntos más sobresalientes del programa de la RND: ideología marxista, partido de la clase obrera, derechos democráticos, y la creación de un frente unido de las fuerzas progresistas. Sin embargo, propuso también el establecimiento de un "gobierno popular provisional" como condición para participar en el programa de la RND, lo que significaba la eliminación del Dergue de la escena política. El Dergue captó el mensaje, se alió al MEISON y lo utilizó para liquidar al PRPE. Éste fue el origen del periodo de pesadilla entre 1976 y comienzos de 1977, durante el cual se desató el "terror rojo", que segó la vida de más de cinco mil jóvenes.

No está claro quién disparó primero en la campaña del terror, pero sí se sabe que el PRPE contribuyó en parte, al elaborar una "lista" de personas para ser eliminadas, fundamentalmente compuesta por miembros destacados del MEISON y del Dergue. A su vez, éstos aprovecharon el momento para justificar su mucho más devastadora campaña del terror.

También hay que tomar en cuenta el factor externo, que eventualmente resultó decisivo para la supervivencia del Dergue. La Unión Soviética se fue involucrando cada vez más en los asuntos etíopes, en la medida en que el Dergue comenzó a tomar posiciones y medidas radicales. De los dos grupos civiles más importantes, el MEISON era el más aceptable para la Unión Soviética, en parte porque algunos de sus principales dirigentes habían tenido contactos anteriores con los partidos comunistas europeos. En cambio el PRPE favorecía una "nueva revolución democrática", que a los dirigentes soviéticos parecía una actitud prochina, aunque tenía poca relación con China. La alianza del Dergue con el MEISON fue así uno de los factores que condujo más tarde a una alianza de la Unión Soviética con el Dergue más profunda. Esta alianza se forjó en forma precipitada tras los acontecimientos del 3 de febrero de 1977 y de la guerra etíope-somalí, ya que las relaciones soviético-somalíes se habían deteriorado.[2]

[2] Parece que los soviéticos, que habían entrenado y equipado al ejército somalíe durante casi una década y conocían muy bien la política somalíe sobre el Ogaden, inten-

Casi desde el principio, el Dergue desplegó una gran astucia en su método de gobierno. Se dio cuenta del hecho fundamental de que una revolución, en última instancia, se pelea con ideas y fusiles. Aunque el poder provenga de los fusiles, las ideas no pueden expresarse a través de ellos, deben pronunciarse y difundirse a través de una hábil utilización de los medios de comunicación y de una manipulación apropiada de los valores, los temas, las aspiraciones, los temores y los sueños de las masas.

El Dergue no estaba completamente preparado para hacer esto, pero demostró ser aficionado a las viejas tretas: el arte de divide y vencerás, y la cooptación tanto de las personas como de las ideas. Su monopolio sobre el aparato estatal, mediante el control de los instrumentos de represión, le daba una ventaja abrumadora sobre los grupos civiles de izquierda. En particular, este control capacitaba al Dergue para asegurarse el manejo total de los medios de comunicación, que constituyen un instrumento igualmente importante. El Dergue utilizó muy hábilmente estos medios, lo que puede apreciarse en su capacidad para dividir y cooptar. Pero, para ser sinceros, el desmantelamiento de los grupos de izquierda, su división y las guerras fratricidas no pueden explicarse solamente por la intervención del Dergue. Ellos también deben asumir su parte de culpa en la situación. Sin embargo, cabe insistir en que un liderazgo militar menos astuto y cruel no hubiera sido capaz de lograr la aguda división y la eliminación mutua entre el PRPE y el MEISON.

Su alianza con el MEISON equipó al Dergue con una serie de conocimientos, ideas y métodos inicialmente ausentes en la revolución. El Dergue no podía rivalizar con el PRPE ni con el MEISON en las formulaciones teóricas sobre la dirección de la revolución. El MEISON llenó este vacío y, al mismo tiempo, proporcionó al Dergue una cuasilegitimidad al estar asociado con una facción de la izquierda civil. En segundo lugar, le dio el apoyo ideológico y político que el Dergue necesitaba para enfrentar la creciente popularidad del PRPE. En tercer lugar, el MEISON aportó los fundamentos críticos sobre "los puntos débiles" del PRPE, ya que algunos miembros de la dirección de ambas fracciones se conocían y se habían enfrentado en la época de estudiantes, tanto en Europa como en Norteamérica. El acceso del MEISON a los medios masivos de comunicación le confirió ventajas sobre el PRPE en la "batalla de los panfletos", y condujo a este grupo al uso

---

taron mediar para que se produjera un acercamiento entre Somalia y Etiopía sobre esta cuestión. Cuando el intento fracasó, se alinearon con Etiopía.

desesperado del terror y de la guerrilla urbana, que resultó mortal para su organización.

Como se mencionó anteriormente, el PRPE había exigido el traspaso inmediato del poder a un gobierno popular provisional, argumentando que el Dergue representaba los intereses de una minoría de la pequeña burguesía del sector moderno, y que no se le podía confiar la conducción de la revolución realizada para favorecer a las grandes masas de campesinos y obreros. Mientras tanto, el Dergue había robado la resonancia de los argumentos políticos del PRPE al abolir las relaciones feudales, nacionalizar la tierra y dar otros pasos revolucionarios durante la primavera y el verano de 1975. El Dergue buscaba de esta forma dirigir la revolución y el MEISON lo apoyó desde una posición subordinada, planteando que los militares eran el único grupo organizado y armado capaz de hacer avanzar a la revolución y defender sus logros.

Al MEISON se le asignó así un papel importante en la organización y politización de las masas, en competencia con el PRPE en esa crítica tarea, a la vez que se fraguaba su liquidación. Actualmente resulta claro que el MEISON se creyó capaz de manejar al Dergue en todas sus actividades y dirigir la revolución en su propio nombre. Pero el Dergue era plenamente consciente de las intenciones del MEISON y lo eliminó poco después de quitarse al PRPE del camino. Tanto el MEISON como el PRPE cometieron serios errores. Ambos se sobrestimaron y, a su vez, subestimaron al Dergue. Parece que juzgaron mal la capacidad del Dergue para enfrentar situaciones críticas.

El servicio que el PRPE y el MEISON le hicieron al Dergue consistió en marcar un punto crítico en la revolución etíope. Con el pretexto de frustrar las intenciones del PRPE, el Dergue pudo desviar la atención de los objetivos democráticos de la revolución, que sólo había defendido de dientes para afuera. La desgracia del PRPE y del MEISON fue caer en el terror y la masacre, con lo que favorecieron los propósitos del Dergue. El ejército, inherentemente antidemocrático, dio la bienvenida a la campaña de terror del PRPE, y la utilizó como pretexto para suprimir toda demanda democrática y toda oposición organizada contra su mandato.

Fuerzas democráticas y gobierno militar

La lucha del PRPE, el MEISON y el CELU le dio expresión ideológica, aunque inadecuada, a la lucha por los derechos democráticos de las masas etíopes y las nacionalidades oprimidas. Su destrucción tuvo lu-

gar en el contexto de la ofensiva del Dergue contra la revolución democrática, que incluyó la supresión de las organizaciones de la clase obrera, del campesinado y de las nacionalidades oprimidas. Incluso quienes consideraban que el Dergue dirigía "una revolución desde arriba", admiten que al mismo tiempo que se desataba el "terror rojo" contra el PRPE "se liquidaba a la oposición de la clase obrera" (Halliday y Molyneux, 1982). Después, cuando el Dergue enfiló su furia contra su otrora aliado, el MEISON, también limitó a la asociación campesina y los Kebeles. De esta forma, desde una perspectiva más amplia de la lucha de clases, el conflicto entre el Dergue y los grupos civiles y más específicamente, la demanda del PRPE por un gobierno civil inmediato era, en realidad, un clamor por los derechos democráticos básicos.

El programa del Dergue para una revolución nacional democrática fue elaborado inicialmente por el MEISON. Pero la versión del Dergue eliminó sus elementos cruciales, exprimiéndole toda esencia democrática. Por ejemplo, la versión del MEISON reconocía, en principio, el derecho a la autodeterminación de las nacionalidades. También pedía que "para asegurar el gobierno para el pueblo y por el pueblo, los órganos de administración popular deben colocarse bajo la dirección de las organizaciones de masas. . . el aparato burocrático, antipopular y corrompido, debía desmantelarse y remplazarse por un aparato revolucionario y democrático" (Lefort, 1981). Pero, nada de esto se encontraba en el programa del Dergue.

Sin embargo, el Dergue adoptó la idea de los grupos de izquierda de formar un partido revolucionario para organizar y dirigir al pueblo. Pero, como veremos a continuación, el partido se organizó más tarde con la teoría de la revolución desde arriba, siguiendo el nuevo modelo soviético de desarrollo no capitalista. Esta teoría no toma en cuenta el surgimiento de las masas oprimidas como fuerza política independiente y esencial para preparar las condiciones de la transición socialista (Kelemen, 1983). Por el contrario, estima que todo lo que se necesita es un grupo militar radical "autónomo", que controle firmemente el aparato estatal, empeñado en movilizar a sus seguidores en el marco de una estructura estatal organizada jerárquicamente, centralizada y autoritaria.

Partido, Estado y revolución

La naturaleza y el papel del partido político y su relación con el Estado constituyen un criterio fundamental para valorar la dirección de un

movimiento revolucionario. Es crucial porque plantea la cuestión del liderazgo político, que se traduce en quién ejercerá el poder, a nombre y en beneficio de quién.

Debe recordarse que en 1974, la ausencia de un partido de masas bien organizado permitió a los militares apropiarse de los frutos de la revolución etíope. Los militares estaban conscientes de las críticas expresadas en este aspecto, por lo que en 1976 formaron un partido propio, llamado SEDED (fuego ardiente), compuesto por cuadros militares. Finalmente, el SEDED absorbió a los pequeños y pocos grupos civiles de izquierda, en particular al MALERED (Organización Etíope Revolucionaria Marxista-Leninista) y a el WASLEAGUE (Liga Laboral).

Las habilidades del Dergue para cooptar aliados lo ayudó a absorber las ideas y estructuras organizativas del MEISON. Tomando como base el SEDED, Mengistu organizó un núcleo de seguidores leales a él y a la fracción militar que dirigía, con el establecimiento de la Comisión para Organizar el Partido de la Clase Obrera de Etiopía (COPWE). Después de hablar durante tres años de la formación de un partido, Mengistu anunció, el 13 de septiembre de 1979, la estructuración de la COPWE, bajo su dirección.

El primer "congreso" de la COPWE tuvo lugar el 16 de junio de 1980. Al comienzo, la COPWE estaba integrada por unos 80 oficiales leales a Mengistu y escogidos por él, pero luego se amplió e incluyó a civiles leales, representantes de las "organizaciones de masas" y el aparato burocrático.

La revolución desde arriba

"Propagar las enseñanzas del marxismo-leninismo entre las amplias masas de Etiopía" era el objetivo de la COPWE, según se anunció oficialmente, por primera vez, en diciembre de 1979, en una Proclama emitida por el CAMP. Para lograr esta finalidad, el régimen militar había puesto bajo su estrecho control a la Asociación Juvenil Etíope (REYA), a la Asociación Revolucionaria Etíope de Mujeres (REWA), al Sindicato de toda Etiopía (AETU), a la Asociación Campesina de toda Etiopía (AEPA) y a la Asociación de Habitantes Urbanos (UDA). La REYA y la REWA fueron creadas después de la fundación de la COPWE, mientras que los otros se habían constituido con anterioridad.

Mengistu había saludado la "hazaña" de la COPWE considerándola instrumento crucial "al unir a los revolucionarios etíopes bajo una organización central, poniendo así fin a la situación de división que prevalecía en el pasado" (Discurso en el segundo Congreso de la

COPWE, *Ethiopian Herald*, 4 de enero de 1983). Al explicar los objetivos de la COPWE, planteó que había cumplido su primera y segunda fases. La primera etapa había comprendido la selección de sus miembros, la elaboración de los estatutos internos, el establecimiento de los cuerpos de dirección y la preparación para el primer "congreso". La segunda etapa cubría el periodo anterior al segundo "congreso", y se caracterizó por la difusión del marxismo-leninismo y el ajuste de la organización. La última fase sería la de la creación del partido.

La tarea de difusión del marxismo-leninismo se realizó a través de los medios masivos de comunicación, incluyendo el propio órgano semanal de la COPWE, *Serto Ader*, y su revista trimestral teórica, *Meskerem*, que es más fuerte en la retórica que en la teoría.

El largo discurso de Mengistu ante el segundo congreso de la COPWE, es significativo al menos en dos aspectos. Primero, queda claro que la movilización se hace desde arriba utilizando el aparato coercitivo del Estado, y que la base teórica de esta movilización es el "desarrollo no capitalista". En segundo lugar, los teóricos del Dergue y sus asesores soviéticos están conscientes de la importancia retórica de incluir algunos elementos de la clase obrera en la composición del Comité Central de la COPWE. Por ejemplo, Mengistu admitió abiertamente que un informe sobre el origen de clase de los miembros, presentado en la tercera reunión plenaria regular del Comité Central de la COPWE, reveló que sólo había seis miembros y candidatos alternativos de procedencia obrera, y un porcentaje aún menor del campesinado. El informe señalaba que en noviembre de 1981, 2.9% de la membresía total de la COPWE era de origen obrero y 1.2% campesino. El restante 95.9% incluía a profesores, servidores civiles, miembros del ejército y a otros segmentos de la sociedad. Sin embargo, Mengistu afirmó en el mismo discurso que en octubre de 1982, en menos de un año, los miembros de la clase obrera de la COPWE se habían elevado a 21.7% y los campesinos a 3.3%. Este salto increíble, aun si fuera cierto, es profundamente revelador de la conciencia del régimen sobre la verdadera naturaleza del Estado.

Otras estadísticas mencionadas en el discurso de Mengistu revelan que el impulso a la movilización desde arriba se está realizando a una velocidad extremadamente peligrosa. De acuerdo con Mengistu, ahora existen 46 oficinas regionales de la COPWE en el nivel Awraja (el segundo nivel de la unidad administrativa), 450 organizaciones básicas (de las cuales 162 son de las Fuerzas Armadas) y 6 500 círculos de estudio dedicados a reclutar nuevos miembros. Las organizaciones básicas están destinadas a ser los principales puntos de contacto entre el régi-

men y la población, para poner en ejecución las decisiones y reunir información.

La concepción del Dergue sobre el papel de las organizaciones de masas, en el esquema de la revolución realizada desde arriba, contiene nuevos rasgos. La dirección de Mengistu es parca y precisa: ". . .la tendencia a considerar que estas organizaciones desempeñan un papel exclusivamente social y económico. . . es completamente errónea", dijo, y "debe corregirse inmediatamente" (*ibid.*). Y agregó una instrucción: "El marxismo-leninismo nos enseña que las funciones y servicios de un gobierno pasarán gradualmente a las manos de las organizaciones de masas. El proceso se iniciará con el establecimiento de la dictadura del proletariado" (*ibid.*).

El modelo soviético de desarrollo, diseñado para aplicarse en los países del Tercer Mundo, subraya este uso masivo del aparato estatal para movilizar y controlar a la población. He aquí la teoría del desarrollo no capitalista, según la cual el proceso de transición acontece sin consideración a la cuestión del poder de la clase obrera, ya sea en relación con el control del Estado o con el proceso de producción (Ulyanovsky, 1978). Según esta teoría, el Estado cae bajo el control de líderes de la pequeña burguesía radical, comúnmente oficiales del ejército, de quienes se dice son "autónomos" de las clases sociales.

Aplicando este esquema de la situación etíope, los teóricos de esta revolución desde arriba argumentan que el régimen militar etíope había efectuado una revolución capaz de iniciar la transición al socialismo *en caso de vencerse ciertos obstáculos*. Las demandas sobre los derechos democráticos y el derecho de las nacionalidades oprimidas caerían en la categoría de dichos "obstáculos", dada la naturaleza y la lógica de la revolución desde arriba, mencionadas en los párrafos anteriores. En otras palabras, contrariamente a los puntos de vista de Marx y de Lenin, la lucha por los derechos democráticos no es considerada un aspecto de la lucha por el socialismo.

Los teóricos de la revolución desde arriba sostienen que el Dergue ha realizado una transformación de las relaciones de clase mediante la abolición del feudalismo, que ha creado un sector estatal en la industria, las finanzas y la agricultura y que, a través de la movilización de masas (COPWE) y el sistema planificado, ha incrementado su capacidad de dirección sobre la economía (Halliday y Molyneux, 1978). Este análisis parte de la premisa de que el régimen militar radical es autónomo de las clases sociales, supuesto que abstrae lo social de la lucha de clases, principio básico del marxismo, remplazándolo con lo que Kelemen llama categorías sociológicas weberianas (*ibid.*).

El origen de este análisis puede encontrarse, nuevamente, en la

teoría del desarrollo no capitalista. Uno de sus planteamientos es que la existencia de sistemas socialistas, es decir, la URSS, confiere a los países del Tercer Mundo la oportunidad de evitar las formas más avanzadas de los antagonismos de clases, en particular la formación socioeconómica capitalista (Andreyev, 1977). Esta aseveración descansa en la creencia de que se puede forzar una alianza entre el socialismo mundial —es decir, la Unión Soviética— y las fuerzas democráticas nacionales, incluyendo a trabajadores, campesinos y pequeña burguesía urbana (Kelemen). Se supone que un sistema aliado de la Unión Soviética, jerárquicamente organizado y centralizado autoritario, es capaz de forjar tal alianza.

En realidad, los teóricos de la revolución desde arriba han otorgado al Dergue la "carta de naturaleza socialista" en base a tres requisitos: *1)* la nacionalización de las mayores empresas industriales y comerciales; *2)* la reforma agraria, y *3)* sus estrechas relaciones con la Unión Soviética. Los primeros dos puntos establecen los prerrequisitos económicos para el socialismo, mientras que el tercero garantiza el apoyo internacional frente a un mundo hostil y enemigo del socialismo (Halliday y Molyneux, 1982).

Ya hemos visto cómo el Dergue aplastó la lucha por los derechos democráticos y el derecho de las nacionalidades. La teoría del desarrollo no capitalista y su expresión institucional, el "Estado de orientación socialista", vienen a legitimizar la posición antidemocrática y antinacionalista del Dergue. De acuerdo con Ulyanovsky (1982), la base social del Estado con "orientación socialista" está formada por la clase obrera, el campesinado, la *intelligentsia* activa, la pequeña burguesía y "en ciertas instancias, la burguesía media". Sin embargo, estas clases no tienen control sobre el Estado ya que éste está dirigido por oficiales del ejército radicales, supuestamente "autónomos". En otras palabras, se considera que la base social del Estado determina el carácter social del sector nacionalizado de la economía, pero el Estado, en virtud de su autonomía, escapa a la determinación clasista.

Ahora bien, la democracia ofrece las mejores condiciones para la autorrealización de la clase obrera y de las nacionalidades oprimidas. Es por esto que Marx, Engels y Lenin insistieron en que la clase obrera debe organizarse como una fuerza política independiente, para efectuar la revolución socialista. La lucha por los derechos democráticos forma parte de la transformación de las relaciones sociales que servían para dominar a los oprimidos. Como lo estipularon Marx y Engels, la lucha por la democracia, en que puede organizarse la clase obrera, es inseparable de la lucha por el socialismo (Karl Marx y Federico Engels, *Obras Escogidas*, vol. 2, Progress Publishers, 1969, p. 29). Y,

como estableció Lenin "el proletariado no puede realizar la revolución socialista a menos que se prepare para ello en la lucha por la democracia" (*Obras Escogidas*, vol. 23, Progress Publishers, 1964, p. 79).

La doctrina de la "revolución desde arriba" proporciona un pretexto para evitar la lucha por la democracia, y el Dergue ha fundado en él el curso de la revolución etíope. Por coincidencia o a propósito, esa doctrina se ajusta admirablemente a los requisitos imperiales del Estado etíope, que no sólo ha evitado la ruta democrática, sino que ha aplastado sin piedad a los que la escogieron. La negación de los derechos democráticos de las nacionalidades y la respuesta del Dergue a la guerra de liberación de Eritrea deben enfocarse también desde ese punto de vista.

El Dergue y Eritrea

La respuesta militar del Dergue a los desafíos políticos es un indicador importante de los aspectos imperiales del Estado etíope. La proclamación de una revolución nacional democrática por el Dergue no se refiere ni a la cuestión nacional ni a la democrática. Como se señaló anteriormente, aplastó la lucha por los derechos democráticos librada por los grupos civiles de izquierda, los sindicatos y los campesinos, como también las nacionalidades oprimidas. Pero el crecimiento, desde 1976, del Frente Popular de Liberación de Tigray (FPLT), en el norte, y del Frente de Liberación de Oromo (FLO) en el sur y el oeste, así como la persistencia de las guerrillas somalíes en el Ogaden —a pesar de la masiva presencia militar cubana y etíope— testimonia un hecho político fundamental: la cuestión nacional no deja de existir aunque se desconozca o bombardee; y debe enfocarse política y democráticamente.

La respuesta militar del Dergue a la cuestión eritrea desmiente su retórica socialista o revolucionaria desde los primeros días de su advenimiento al poder en el otoño de 1974. El espacio de que disponemos no permite un recuento más largo de las bases históricas, políticas y legales de la demanda eritrea por la autodeterminación y la independencia (véanse B.H. Selassie, 1980; Richard Sherman, 1979; y Davidson *et al.*, 1980, *The Eritrean Case*, 1981). En esencia sostenemos que Eritrea es una antigua colonia italiana cuya independencia se negó en desconocimiento a la carta de las Naciones Unidas, debido a la comunidad de intereses estratégicos y geopolíticos de Estados Unidos y la Etiopía imperial luego de la Segunda Guerra Mundial. En 1950, Estados Unidos utilizó su posición dominante en las Naciones Unidas para

patrocinar una resolución contraria a los deseos de la mayoría del pueblo eritreo, bajo la cual Eritrea fue federada a la Etiopía imperial, con una moderada autonomía y escasa soberanía. Más tarde, el emperador Haile Selassie abolió ilegalmente la federación implantada por las Naciones Unidas, nutriendo un conflicto en la ya atribulada nación eritrea. Ése es el origen de la lucha armada que ahora tiene ya más de 20 años y sigue su desarrollo.

Después del derrocamiento del emperador, algunos eritreos pensaron que el nuevo régimen buscaría una solución pacífica al conflicto. Pero, por el contrario, hubo una escalada bélica. Como se señaló anteriormente, los intentos del primer líder del Dergue por proporcionar una salida pacífica lo condujeron a la muerte. La persistencia del legado imperial y la dominación nacional-clasista implícita cerraron la posibilidad de una solución pacífica y justa de la guerra.

El Frente Popular de Liberación de Eritrea (FPLE) propuso una solución democrática a la guerra, según la cual se le daría al pueblo eritreo la posibilidad de elegir entre permanecer como provincia anexada, restaurar la federación o lograr la independencia completa. Un referendo, acordado y supervisado internacionalmente, facilitaría tal solución democrática. La respuesta del Dergue consistió en organizar la ofensiva militar más masiva de la historia de la guerra, con participación de unos 90 mil soldados etíopes, respaldados por armas y asesoramiento de la Unión Soviética. La ofensiva fracasó.

El surgimiento y crecimiento del FPLE ha incidido profundamente en la historia de Eritrea y de la región. Su sobrevivencia, o más bien su crecimiento, puede considerarse un milagro frente a las ofensivas masivas en su contra. Pero no es sólo un milagro lo que le ha permitido sobrevivir en tan difíciles condiciones, es su base popular, su madurez política y la experiencia militar de la guerra más prolongada de África hoy por hoy.

De un régimen militar que profese el socialismo, debiera esperarse una respuesta democrática al desafío de la guerra eritrea. El programa nacional democrático del FPLE, establecido en 1977, su filosofía política y, sobre todo, su base popular, lo convierten en un candidato ideal para un diálogo fraternal con un régimen que profesa filosofías y programas similares. El que esto no haya sucedido y, por el contrario, el Dergue haya decuplicado su presencia militar en Eritrea, el indecible sufrimiento humano y la devastación del país, así como el rechazo a la proposición de paz del FPLE, muestran el verdadero carácter del Estado etíope bajo el régimen militar. Es un hecho que vale la pena estudiar cuidadosamente.

Samora Machel, de Mozambique, dijo al gobierno socialista por-

tugués, en 1974, que no se podía ser socialista y colonialista a la vez. El crecimiento del FPLE y de otras fuerzas nacionales constituyen un desafío democrático a la profesada república nacional democrática del Dergue. El FPLE ha arrojado el guante socialista, al suministrar ayuda ejemplar y entrenamiento a las fuerzas etíopes democráticas opositoras al dominio del Dergue.

Conclusiones

Se pueden extraer cinco conclusiones principales de esta discusión:

1. La primera y más importante es que el Estado poscolonial es, de hecho, un Estado neoimperial con disfraz socialista. A pesar de los cambios introducidos por el nuevo régimen, persiste el carácter imperial del Estado, al conservarse sus estructuras básicas. Los cambios para abolir las formas feudales de propiedad de la tierra, se detuvieron antes de eliminar el legado imperial instaurado por la conquista. Más bien, se reconstruyó ese legado imperial. La nacionalización de la tierra en los territorios conquistados remplazó al señor feudal amárico por un Estado amárico corporativo, ahora mucho más centralizado y autoritario, que ha establecido más colonias amáricas en las áreas del sur de Oromo. De ahí el apoyo dado por el pueblo al Frente de Liberación Oromo (FLO).

2. La conclusión siguiente, derivada de la primera, es que el sistema neoimperial exige un refuerzo de la seguridad, de ahí la necesidad de incrementar los aparatos militar y burocrático del Estado. El ejército etíope, con unos 300 000 efectivos actualmente se ha decuplicado. Las implicaciones de este aumento son claras: el control burocrático, ahora reforzado por una movilización desde arriba, realza el poder de exacción del Estado. El campesino, en cuyo nombre se proclamó la reforma agraria, no ha registrado una mejoría en su dieta, pero nuevas rentas exigidas por el Estado se descargan sobre sus magros hombros. Igualmente, el trabajador urbano no lo pasa mejor. Desde el cambio, no hubo aumentos salariales, y los impuestos cobrados a las industrias nacionalizadas son devorados por los aparatos de seguridad y burocrático.

3. En tercer lugar, el terror antes ejercido por los terratenientes ha sido remplazado por el terror estatal, bajo la forma de los Kebeles y de las "asociaciones de agricultores", controladas por agentes nombrados por el Estado. Los así llamados medios masivos de comunicación, ahora controlados por la COPWE, son instrumentos de dominación y despojo.

4. Cuarto, la negación de los derechos democráticos y nacionales por parte del Estado neoimperial es una función del carácter imperial del Estado. Mientras persista ese carácter continuará también la negativa y, con ella, el conflicto, que ahora atraviesa una etapa armada creciente en varias partes del país, y que decidirá el futuro de Etiopía. Si el legado imperial no puede transformarse democráticamente, el imperio caerá por su propio peso, las luchas nacionales y la guerra eritrea por la independencia le darán el empujón. El tema del socialismo sin democracia está, a lo más, sirviéndose a sí mismo, mientras el Estado neoimperial se denomina oficialmente "Etiopía socialista".

5. Quinto, la llegada de la Unión Soviética a Etiopía ha proporcionado al Dergue no sólo armas —que valen dos billones de dólares—, sino también legitimación. El socialismo, o un Estado con "orientación socialista" cumple hoy en Etiopía una función similar a la línea de sucesión salomónica que los reyes etíopes utilizaban para legitimar su poder violentamente adquirido. Hasta ahora, existe una alianza difícil entre Mengistu y los soviéticos, el primero arrastra este hecho en la construcción de un partido con el modelo soviético por temor a ser depuesto. Las contradicciones de la construcción del partido demuestran las necesidades de un Estado imperial que, por una parte, quiere ampliar y consolidar su dominio y, por la otra, expresa su temor a la dominación extranjera.

Traducción: *Sonia Daza*

10. LA AGONÍA DEL ESTADO EN GHANA: DESINTEGRACIÓN Y RESISTENCIA*

Naomi Chazan
Universidad Hebrea de Jerusalén

Problemática del deterioro y persistencia del Estado

En los últimos años, Ghana ha surgido como paradigma de la crisis del Estado africano. El significado de la apremiante situación por la que Ghana atraviesa en la década de los ochenta estriba, no sólo en la vulnerabilidad del Estado, sino también en su durabilidad. Ghana ha padecido una agitación endémica, pero no se ha deshecho; su economía se ha desmoronado, pero no ha desaparecido, el Estado en Ghana tal vez haya retrocedido, pero aún no se ha derrumbado. El dilema de Ghana es así un reflejo de la compleja problemática inherente al análisis del Estado y de su relación con la sociedad en el África contemporánea.

Este ensayo intenta estudiar el paradójico fenómeno de la ruina y persistencia del Estado ghanés.[1] En la base de este esfuerzo se encuentran cuatro variables: la primera, el concepto de Estado, considerado no sólo como entidad estructural que engloba mecanismos administrativos, políticos y coercitivos, sino también como el aparato

* La presente es una versión revisada y aumentada del trabajo presentado en la XXV Reunión Anual de la Asociación de Estudios Africanos, celebrada en Washington D. C., en noviembre de 1982. Agradezco sinceramente a Michel Abitbol, Frank Holmquist y Timothy Shaw sus comentarios a las versiones anteriores. Este ensayo fue posible gracias al apoyo proporcionado por el Intituto de Investigación Harry S. Truman de la Universidad Hebrea.

[1] Robert H. Jackson y Carl G. Rosberg, "Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood", en *World Politics*, XXXV, 1, 1982, pp. 1-24, tratan también este tema, pero de manera bastante distinta.

encargado de mantener la seguridad externa, el orden interno, la actividad económica y la cohesión ideológica.[2] En consecuencia, el Estado ha adoptado múltiples formas a lo largo del tiempo.[3] La variabilidad en el modelo del Estado es fruto de las relaciones mudables entre el pueblo, los valores, los recursos y las fuerzas externas, dentro de una serie de marcos para la acción política.

La segunda variable, la sociedad, tanto en Ghana como en cualquier otra parte de África, se complica por la coexistencia de modos y relaciones de producción mezclados. La persistencia de las formas precapitalistas, y en especial de sus manifestaciones campesinas, ha permitido perdurar a instituciones, procesos e ideologías precoloniales, refinadas y relativamente autónomas. Al mismo tiempo, la introducción de modos capitalistas, facilitó la diferenciación estructural de la sociedad en divisiones emparentadas con algunas observadas en las antiguas metrópolis. Además, en los primeros años de la independencia, el Estado mismo se convirtió en la fuente principal de formación de clases, alimentando activamente la creación de una nueva clase administrativa. La triple interacción entre las formaciones precapitalista, capitalista y la ligada al Estado —yuxtapuestas y con frecuencia en conflicto— resulta crucial para la comprensión de la base social prevaleciente en Ghana.

La tercera variable, el régimen, se refiere a cierto conjunto de programas que guían las actividades en la esfera pública. Los regímenes enlazan las formaciones sociales con el Estado, proporcionando las normas de procedimiento para su interacción; el movimiento de bienes, de individuos y de símbolos entre conjuntos específicos y el Esta-

[2] Tal definición de Estado parece muy común en la bibliografía sobre este tema. Para una buena síntesis, véase J. P. Nettl, "The State as a Conceptual Variable", en *World Politics*, XX, 4, 1968, pp. 559-592. Véase también Raymond D. Duvall y John R. Freeman, "The State and Dependent Capitalism", en *International Studies Quarterly*, XXV, 1, 1981, p. 106, con especial hincapié en las estructuras.

[3] Para un buen resumen de los diferentes enfoques del análisis del Estado en el contexto africano, véase John Lonsdale, "The State and Social Processes in Africa" (ensayo presentado en la XXIV Reunión Anual de la Asociación de Estudios Africanos: Bloomington, octubre de 1981), pp. 21-25. Pueden encontrarse otros puntos de vista en Issa G. Shivji, "The State in the Dominated Social Formation of Africa: Some Theoretical Issues", *International Social Science Journal*, XXXII, 4, 1980, pp. 730-742; Michaela von Freyhold, "The Post-Colonial State and its Tanzanian Version", en *Review of African Political Economy*, 8, 1977, pp. 75-89; Richard A. Higgott, "From Modernization Theory to Public Policy: Continuity and Change in the Political Science of Political Development", *Studies in Comparative International Development*, V, 4, 1980, pp. 26-57. Para un excelente resumen general véase Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Londres, Cambridge University Press, 1979, pp. 3-33.

do está, en consecuencia, regulado por las formas del régimen. Por tal razón, la composición social del liderazgo del Estado obra directamente sobre la formulación de las reglas del juego y sobre la manera de ponerlas en práctica. Los ghaneses han experimentado tipos de regímenes patrimoniales, de movilización, autoritarios, corporativistas, coercitivos y populistas, cuyo carácter esencial sólo se puede entresacar con un examen detallado de las complejidades de la composición social del grupo dirigente en diversos momentos.

Bajo estas tres variables está implícita una cuarta con valor histórico y en constante intervención: el factor exterior. En muchos sentidos, el Estado en África y los conglomerados sociales que abarca son el producto del contacto con el colonialismo y sus ramificaciones multifacéticas. Las raíces exteriores de los estados africanos han limitado el grado de su penetración en lo interior, y continúan circunscribiendo la gama de opciones abiertas internacionalmente a los administradores del Estado. La persistencia de las incursiones extranjeras directas no sólo restringe las acciones del régimen, sino que además les confiere significados diferentes cualitativamente. El desventajoso contexto exterior donde operan los grupos sociales, los regímenes y el Estado de Ghana, sirve de telón de fondo a la explicación de los procesos políticos recientes.

Por lo mismo, este análisis se ocupa del examen de la interacción entre el Estado ghanés y los elementos que lo constituyen, en los últimos años. Aborda específicamente, tres asuntos interrelacionados: primero, se intentará elaborar un análisis del proceso histórico de la interaccion entre el Estado y la sociedad, y sus manifestaciones en los regímenes de Ghana desde la independencia; en segundo lugar, se tratará de distinguir las principales peculiaridades de la situación de deflación y dispersión estatales que caracterizan a Ghana en la actualidad; por último, se hará una evaluación de las futuras posibilidades de cambio.

La premisa que sustenta este examen de los procesos de deterioro estatal y de revigorización local en Ghana, defiende que el Estado y la sociedad constituyen dos variables independientes, cuya interacción específica con un contexto exterior desventajoso, en varias coyunturas históricas, ha dado como resultado una dialéctica recesionaria, que podría explicar las fluctuaciones del régimen que caracterizan el deterioro del Estado en dicho país del occidente africano. Ese proceso comenzó con el legado de ataduras con el exterior heredadas por el Estado ghanés tras la independencia, lo cual promovió formas específicas de interacción entre Estado y sociedad, que a su vez produjeron el régimen de movilización, y más tarde el autoritarismo de la Primera Re-

pública de Kwame Nkrumah. Este régimen despertó ciertas respuestas en las esferas nacional e internacional, que provocaron, después de 1966, diferentes combinaciones de fuerzas sociales y estatales; así como experimentaciones con otros tipos de regímenes y consecuencias cada vez más problemáticas. Conforme se ha consumado esta dinámica, el Estado mismo se ha vuelto cada vez menos adecuado a los procesos sociales críticos y el espacio político se ha reducido sensiblemente.[4] En Ghana, la política actual incluye una mezcolanza de confusas actividades que a menudo son no-estatales, antiestatales, o estatales a medias, lo que ilustra tanto la fragilidad del Estado como su persistencia. La proyección de tendencias políticas en los años venideros deberá considerar estas dos necesidades: la de reordenar las relaciones entre Estado y sociedad y la de reorientar los enfoques políticos a la luz del presente carácter amorfo que prevalece en el panorama ghanés.

El deterioro del Estado en Ghana no equivale a su derrumbe debido a que sus funciones se siguen realizando a pesar de que las estructuras estatales hayan perdido gran parte de su preponderancia. Durante los últimos 25 años, de manera gradual, la clase dirigente del Estado, nutrida por Nkrumah, desvió los usos de la red burocrática; perdió la capacidad de controlar recursos, valores, y al pueblo, y, cuando se vio asediada, optó por abandonar el servicio gubernamental. La dispersión de los ocupantes de los cargos estatales podría ayudar a explicar tanto la reducción del centralismo en el Estado ghanés como la continuidad de su existencia.

La mutabilidad en la interacción entre los cuatro componentes políticos básicos implica que las funciones de reglamentación del poder, consolidación de los deberes públicos y legitimidad normativa, funciones a menudo asociadas al Estado, se han concentrado o desparramado según las condiciones predominantes en determinados ambientes.[5] No se puede predeterminar histórica ni analíticamente el orden, el significado, la dinámica del poder, de la autoridad, de la legitimidad o del Estado. El Estado y las respuestas que suscita han

[4] Frank Holmquist, "The Current Crisis of the African State" (comentarios a la serie *Nature of the State in Africa*, XXV Reunión Anual de la Asociación de Estudios Africanos: Washington, D. C., noviembre de 1982), véanse especialmente las páginas 1-3.

[5] S. N. Eisenstadt ha trabajado sobre estas funciones de la élite en varias obras. Véase su "Cultural Traditions and Political Dynamics: The Origins and Modes of Ideological Politics", *British Journal of Sociology*, XXXII, 3, 1981, pp. 151-181. Sobre el concepto del Estado como relación, véase Joel Samoff, "Class, Class Conflict and the State in Africa", *Political Science Quarterly*, XCVII, 1, 1982, p. 123, y G. van Benthem van den Bergh, "The Interconnection between Processes of State and Class Formation: Problems of Conceptualization", *Institute of Social Studies Papers*, 52, 1975, p. 15.

variado, y el análisis político debe, forzosamente, concentrarse con firmeza en la identificación y la evolución de tales interacciones alternadas.

Al hacer una reconceptualización del Estado, las clases, el régimen y sus interrelaciones en el contexto histórico del imperialismo, acaso sea posible descubrir algunos de los factores principales que contribuyen a la condición actual del Estado en Ghana. Tal vez, por extensión, lleguemos a entender mejor la problemática que afecta a los estados en otras partes del continente.

El proceso de alternancia de regímenes e implosión del Estado

El patrón concomitante de desintegración, protesta y autosuficiencia que caracteriza la realidad de Ghana en nuestros días, es la culminación de una dialéctica variable que evoluciona desde la independencia entre factores externos, coaliciones imperantes, funcionarios del Estado y formaciones sociales. El ritmo del desarrollo de cada régimen sigue un patrón similar de surgimiento, consolidación, elaboración, descenso y ajustes subsecuentes. Esta espiral que se contrae hacia abajo se ha realizado en tres fases distintas: al principio, durante el régimen de Nkrumah, se hizo un intento de desarrollo sobre la estructura del Estado colonial heredado, y se trató de alcanzar el dominio de la población y de los recursos. Después, los sucesores de Nkrumah se esforzaron por regular las actividades sacrificando las iniciativas del Estado por una precaria simbiosis con las estructuras preexistentes. Finalmente, en el breve periodo que ha pasado desde que Jerry Rawlings introdujera el populismo, la búsqueda de una supervisión de origen popular mediante la revitalización moral —conducida a expensas de las élites oficiales— amenaza los residuos de viabilidad del Estado.

La herencia colonial

Para empezar a desentrañar el ciclo recesionario que ha caracterizado a estas etapas, es necesario reconsiderar el legado colonial del nuevo Estado ghanés.

La intrusión británica en Costa de Oro estuvo acompañada de la imposición de un aparato burocrático militar dotado de recursos independientes y con capacidad para controlar cierta parte de la producción y del intercambio. La superioridad tecnológica del Estado colonial le permitió regular a los grupos sociales y proporcionar las bases

para nuevas formas de diferenciación. Así, el Estado colonial se constituyó en una entidad exterior y, sin embargo, autónoma.[6]

El enfrentamiento político con la presencia colonial, encabezado por Kwame Nkrumah y por el Partido de la Convención del Pueblo, (CPP) debe considerarse como un intento de apoderarse del Estado colonial, no de suplantarlo ni de alterarlo.[7] Al momento de su independencia, Ghana había sido africanizada en la forma, pero no en el contenido. Cuando más, podría describirse como un Estado en vías de formación, un protoestado, carente de atributos suficientes para perdurar. La amplia gama de formaciones verticales y horizontales que prosperaron durante el dominio británico continuaron floreciendo; la esfera política, en lo funcional acaso distinta, de hecho no estaba separada en lo conceptual.[8] En sus inicios el Estado ghanés fue una entidad impuesta desde fuera, incapaz de echar raíces profundas en el campo ni de sostenerse sin el apoyo exterior.[9]

La Primera República: el surgimiento de los administradores del Estado

La estructura de poder de la Primera República salió de una reserva de profesionistas y para profesionistas en ascenso, situados en la periferia de la colonia y de las instituciones tradicionales. Este grupo nuclear contaba con el apoyo de los recién forjados grupos de obreros, trabajadores urbanos, oficinistas y jóvenes en general, así como con el respaldo de los conglomerados de las regiones más pobres y de las etnias no akanes.[10] La constelación del CPP no debía lealtad a refe-

[6] Sobre aspectos de la autonomía del Estado durante el periodo colonial, véase Beverly Grier, "Underdevelopment, Modes of Production and the State in Colonial Ghana", en *African Studies Review*, XXIV, 1, 1981, pp. 21-43. Sobre la noción de la autonomía de la política, véase Giovanni Sartori, "What is 'Politics'?", *Political Theory*, I, 1, 1973, pp. 5-26.

[7] Naomi Chazan, "The Africanization of Political Change: Some Aspects of the Dynamics of Political Cultures in Ghana and Nigeria", *African Studies Review*, XXI, 3, 1978, pp. 15-38. El curso de este análisis puede apreciarse también en uno de los primeros trabajos sobre el nacionalismo africano: James Coleman, "Nationalism in Tropical Africa", *American Political Science Review*, XLVIII, 2, 1954, pp. 402-426.

[8] La falta de una separación simbólica del ámbito político parece haber sido un problema general de la descolonización, que desembocó en el problema de la supremacía de la política. Véase Aristide Zolberg, *Creating Political Order: The Party States of West Africa*, Nueva York, Rand McNally, 1966.

[9] John Dunn en la Introducción a John Dunn (comp.), *West African States*, Londres, Cambridge University Press, 1978, pp. 15-16.

[10] Dennis Austin, *Politics in Ghana, 1946-1960*, Londres: Oxford University

rentes coloniales ni precoloniales, tampoco podía ufanarse de la magnificiencia de sus recursos independientes. Por lo tanto, la formación de la coalición gobernante durante los primeros años de la independencia ghanesa se caracterizó por la incorporación de fuerzas no comprometidas con prácticas pasadas, sino circunscritas a restricciones extranjeras.

Bajo estas circunstancias, Nkrumah y sus aliados tenían que optar entre dos posibilidades para superar la brecha entre el Estado y la sociedad. Una posibilidad era acentuar la positiva africanización de la política en Ghana: perseguir de manera inflexible el objetivo de diferenciar el campo de dominio del Estado, subrayando la necesidad de formulación de las normas comunes y de generación de canales para la consolidación comunal. Tal enfoque implicaba también la reducción de los negocios extranjeros y que se efectuara una retirada a conciencia de los modelos globales.[11] La otra alternativa era favorecer el aumento del aparato de poder heredado de los británicos, a fin de superar los graves problemas surgidos durante el periodo de transición (incluidas la continuada dependencia de la metrópolis, la carencia de adhesión a los vínculos excoloniales, la debilidad de los enlaces administrativos, la insuficiencia de capital y las dificultades inherentes a la atención de una serie de presiones inmediatas).

La multiplicidad de las demandas y restricciones, que recayeron en los primeros líderes de la Ghana independiente, los obligó a optar por la elaboración de los mecanismos de control del Estado más que por inyectar a sus estructuras un contenido local adecuado. Esto ocasionó la adopción de una serie de medidas para ajustarse a la diferenciación funcional (mas no simbólica) del Estado. Entre las primeras acciones importantes destacan el establecimiento de una clase burocrática (a la que se unió más tarde un grupo militar); el desarrollo de los medios de coerción a disposición del Estado; la centralización de los procesos de toma de decisiones, y, por supuesto, la expansión y elaboración de una variedad de tareas administrativas.

Facilitó esa decisión el papel económico central de los dirigentes estatales; contar con un aparato administrativo ya hecho; tener el monopolio de los asuntos extranjeros. Igualmente influyó que no pudieran basarse en la cooperación de segmentos clave de la población.[12]

Press, 1964, proporciona el análisis más esclarecedor al respecto. Véase también David Apter, *Ghana in Transition*, Nueva York, Atheneum, 1966.

[11] I. William Zartman, "Issues of African Diplomacy in the 1980's", *Orbis*, XXV, 4, 1982, p. 1 026. Véase también Padma Srinivasan, "A Concept of the State: Africa", *Africa Quarterly*, XVII, 4, 1978, pp. 73-74.

[12] Sobre aspectos específicos de estas dificultades durante la Primera República,

Por dichas consideraciones se desataron una serie de medidas intervencionistas, innovadoras y con carga ideológica, destinadas a aglutinar la utilidad instrumental de la estructura de poder y a obtener lealtad para sus fundamentos. "La elaboración de instituciones no sólo indica el desarrollo de una nueva experiencia en la sociedad, sino de nuevos e importantes grupos comprometidos con el mantenimiento de dichas instituciones. La institucionalidad implica la desviación de recursos en esa dirección, recursos puestos a disposición de tal conjunto de servicios más que de algunos otros para cierta clase de tácticas y de relaciones."[13]

Durante el gobierno de Nkrumah la vinculación de los grupos sociales al Estado creó un modelo político-administrativo de institucionalización que carecía de mecanismo de retroalimentación. La movilización social se condujo mediante el aparato de partido único del CPP. Los líderes del partido se colocaron en la cúpula y se injertaron en la red administrativa, cuya esfera de influencia se vio muy expandida. Esta burocracia ejecutaba las políticas del gobierno, pero no se hacía responsable ante la sociedad.[14] Las primeras tendencias de movilización del gobierno de Nkrumah fueron mermando conforme el régimen asumía tonos cada vez más autoritarios. Este tipo de régimen acentuó la centralización y la penetración al costo de la incorporación y la participación directa.

El plan de Nkrumah a menudo mal administrado y mal puesto en práctica, creó profundas desavenencias, primero con los profesionistas excluidos del aparato redefinido, y además con los círculos de productores de cacao, cuyas fuentes de ingresos fueron perjudicadas por las políticas gubernamentales, y finalmente, con una variedad de trabajadores, estudiantes, organizaciones étnicas y conglomerados regionales que protestaban por el lamentable desempeño del régimen del CPP. Como consecuencia de tal diversidad de respuestas quedaron de manifiesto los límites de las raíces que los líderes estatales habían echado entre la sociedad de Ghana.

---

véase Trevor Jones, *Ghana's First Republic, 1960-1966*, Londres, Methuen, 1976. Es considerable la discusión acerca del grado de "hipertrofia" del Estado en África al momento de la independencia. Sobre los diferentes puntos de vista, véase Saul, *The State and Revolution in Eastern Africa*, pp. 169-170; Duvall y Freeman, "The State and Dependent Capitalism", y Colin Leys, "The 'Overdeveloped' Post Colonial State, A Reevaluation", *Review of African Political Economy*, 5, 1976, pp. 42-43 ss.

[13] Bernard Schaffer, "Organization is not Equity: Theories of Political Integration", en *Development and Change*, VIII, 1977, p. 3.

[14] Benjamin Amonoo, *Ghana, 1957-1966: Politics of Institutional Dualism*, Londres, George Allen and Unwin, 1981.

La naturaleza de las relaciones entre las fuerzas del exterior, los grupos sociales, la coalición dirigente y los administradores del Estado durante la Primera República, puso de relieve el concepto de Estado como fuente principal de formación de las clases. Así, el gobierno del CPP sentó las bases para la creación de un grupo administrador del Estado y para su desplazamiento. Al abogar por la elaboración de una burocracia ramificada, Nkrumah estableció un estrato social encargado de promover la actividad económica, inducir el cambio en las normas y regular la interacción social. Al restringir la libertad de movimiento de los funcionarios estatales mediante la corrupción de las tareas administrativas desempeñadas con fines políticos y sociales, y por la reducción de la creatividad en la organización, el régimen contribuyó directamente a socavar el desempeño eficaz de las instituciones del Estado. Las contradicciones inherentes a este proceso indicaban que los cambios surgidos del centro del Estado no iban de acuerdo con el control que había de los valores, del pueblo o de los recursos; y que la expansión de la maquinaria del Estado a duras penas habría de coincidir con un incremento en sus capacidades operativas.

En esta primera fase expansionista del desarrollo estatal en Ghana, se hizo hincapié en la funcionalidad y diferenciación en torno al eje administrativo. Pese a haberse creado algo nuevo, se hizo sin consentimiento y sin consenso. En consecuencia, se retuvo la naturaleza artificial y sobrepuesta de las estructuras vinculadas al Estado. Durante Nkrumah, el Estado logró una relevancia desprovista de dominación.[15]

Después de Nkrumah: la dispersión de los funcionarios del Estado

Al dar la preferencia a las metas de modernización de los líderes, más que a la necesidad igualmente apremiante y bien reconocida de la movilización social, las contradicciones se agudizaron y el CPP perdió la capacidad tanto para iniciar, como para dirigir el cambio.[16] Luego de

[15] La discusión en torno al tema del Estado africano hipertrofiado o subdesarrollado ha desviado la atención de la distinción entre la centralidad (supremacía estructural) y la autonomía (predominio funcional) estatales. Las bases del funcionamiento defectuoso de un Estado han sido descritas de modo admirable por Richard Jeffries en "Rawlings and the Political Economy of Underdevelopment in Ghana", en *African Affairs*, LXXXI, 324, 1982, pp. 307-317.

[16] El ocaso de Nkrumah ha sido estudiado en muchos trabajos. Para dos visiones diferentes, véanse Ali A. Mazrui, "Nkrumah: The Leninist Czar", *Transition*, 26, 1966, y Bob Fitch y Mary Oppenheimer, *Ghana: End of an Illusion*, Nueva York, Monthly Review Press, 1967.

la caída de Nkrumah, los regímenes siguientes trataron de desarrollar estrategias capaces de vincular con eficacia el control del poder estatal con la autoridad y la legitimidad. La calidad transitoria del tipo de Estado diferenciado que anhelaba el CPP, sólo podía protegerse en tanto que los medios adecuados estuvieran a disposición de la nueva coalición gobernante. Potencialmente, estos medios eran de dos tipos: un constante flujo de recursos y/o un convenio de colaboración entre los funcionarios del Estado y los grupos solidarios. En la segunda fase, que abarcó el periodo de 1969 a 1981, se hicieron varios experimentos para tratar de superar las debilidades heredadas por Nkrumah. Tras estos esfuerzos, la capacidad de las estructuras del Estado fue menguando gradualmente y los encargados de sus funciones se fueron dispersando.

El ambiente exterior se mostró más dispuesto a aceptar las iniciativas ghanesas luego del fin de la Primera República, que durante los últimos años del régimen de Nkrumah. Los intereses occidentales consideraron la caída de Nkrumah como condición previa para el retorno de Ghana al redil neocolonial, y los sucesores inmediatos del líder alentaron tales aspiraciones. El Consejo de Liberación Nacional dedicó gran parte de su atención a rectificar los excesos de la fase del CPP, a rehabilitar la posición de Ghana ante los ojos de Occidente y a suavizar la transición al gobierno de los civiles. La coalición que tomó posesión luego de la inauguración de la Segunda República en 1969, estaba formada sobre todo por la clase media establecida, de profesionistas anteriormente excluidos. Este nuevo grupo estaba más interesado en la continuidad que en el cambio, en el mantenimiento más que en la experimentación, en la descentralización y no en la monopolización colectiva, en la colaboración extranjera y no en la innovación internacional. La base de apoyo del Partido del Progreso (PP) de Busia surgió entre los funcionarios gubernamentales más antiguos y los líderes tradicionales, entre la alta jerarquía militar y los granjeros independientes con ascendencia en las ricas regiones donde crece el cacao y que podrían obtener el apoyo casi total de las regiones de Akan. La composición de la camarilla gobernante durante la Segunda República fue elitista y tuvo un sesgo étnico.[17]

Busia y sus colegas procuraron atenuar el papel modernizador del Estado y compensar la descentralización emprendida con el incremento del flujo de recursos internacionales merced a la adopción de posi-

[17] Algunas facetas del surgimiento del Partido del Progreso han sido tratadas exhaustivamente por Dennis Austin y Robin Luckham (comps.), en *Politicians and Soldiers in Ghana*, Londres, Frank Cass, 1975.

ciones colaboracionistas con el exterior.[18] La supresión de la intervención estatal estuvo acompañada del desarrollo de una simbiosis selectiva entre colectividades locales específicas y grupos de interés.

La restricción intencional a las iniciativas del Estado se realizó a través de una serie de políticas diseñadas para reforzar a la clase media, recompensar a sus partidarios en el sector akan y captar más apoyo extranjero. En un esfuerzo por regular la interacción del Estado y la sociedad, el PP perfeccionó y puso en marcha una forma platónico-burocrática de institucionalización. En las relaciones entre los líderes y las formaciones sociales principales actuaban como mediadores los patrocinadores y gestores con ligas estrechas de tipo personal y social con los servidores públicos. Los beneficios administrativos se repartieron de manera selectiva entre los segmentos de la población cuyos medios de influir en la política se limitaban a peticiones hechas a sus mediadores más cercanos. Durante el breve interregno de la Segunda República, se consolidó un régimen de tipo patrimonial: reservado, desconcentrado y receloso de la acción popular.[19]

Los esfuerzos arrogantes y débiles a la vez del gobierno de Busia no carecieron de retos. Desde el principio, los grupos no akanes expresaron su insatisfacción, misma que fue creciendo en vista de las medidas oficiales indiscutiblemente sesgadas en lo étnico. Los trabajadores y los estudiantes se volvieron precavidos al advertir la negación de varias posiciones de Nkrumah. El desempeño, a menudo ineficiente, de la breve administración de Busia sólo logró agudizar el descontento.

Las relaciones entre los distintos componentes políticos durante la permanencia en el poder del PP intensificaron las ataduras patrimoniales en detrimento del aumento de eficiencia del aparato administrativo. Tales tendencias reflejaban un concepto clasista de Estado, se percibía como instrumento de los intereses de la clase dominante. En 1972, había llegado a convertirse en un descolorido reflejo de la división del trabajo vigente.[20] El cambio de intensidad en los asuntos de consolidación social y de desconcentración no podía ser poco importante, luego de la evidente falta de consideración con que Nkru-

[18] Olajide Aluko, "After Nkrumah: Continuity and Change in Ghana's Foreign Policy", *Issue*, v, 1, 1975, pp. 55-62.

[19] Sheldon Gellar, autor de "State-building and Nation-building in West Africa", en S. N. Eisenstadt y Stein Rokkan (comps.), *Building States and Nations*, II. Beverly Hills, Sage Publications, 1975, pp. 384-415, proporciona una excelente explicación acerca de los estados neocoloniales y neopatrimoniales de África Occidental.

[20] Algunas de estas categorías han sido tomadas de Lonsdale, "The State and Social Processes in Africa".

mah había tratado estos puntos. Sin embargo, la ineptitud y la veleidad con que se habían enfrentado tales preocupaciones no sólo exacerbaron las divisiones étnicas y de clase, sino que también capitalizó del legado de Nkrumah sus aspectos depredadores más que sus logros administrativos o sus innovaciones.

Este cambio de acento desde las incipientes funciones de las instituciones estatales hacia la capacidad estatal de coordinación establecido por Busia continuó, si bien de manera diferente, en los primeros años del gobierno militar de I.K. Acheampong. Entre 1972 y 1975, el Consejo de Redención Nacional se construyó en torno a una estrecha base de oficiales de nivel medio que manifestaban su disgusto por cualquier tipo de políticos. La camarilla de Acheampong evitó a propósito los órganos de participación, en favor de una coalición activa entre la burocracia, la milicia y los gobernantes tradicionales.[21] La incorporación de estos grupos tenía por objetivo despolitizar la vida pública y subrayar el interés de la coalición gobernante por la integración funcional.

En los años iniciales, Acheampong intentaba combatir los efectos nocivos de la interferencia extranjera y del elitismo por medio de la limitación del papel de las estructuras del Estado a la regulación del intercambio, y por medio del retiro de los obstáculos para que los sectores fundamentales del gobierno funcionaran independientemente. Las consignas de autosuficiencia y distribución equitativa se concretaron en el retorno a las actividades agrícolas mediante el programa de 'autosuficiencia alimentaria y concentrando esfuerzos en atenerse a los recursos nacionales.[22]

Durante este periodo inicial —y transitorio— del gobierno de Acheampong, los grupos sociales se vinculaban al Estado por medio del aparato administrativo. Surgió una forma burocrática de institucionalización que desalentaba la movilización de las masas, pero favorecía el contacto directo entre los grupos organizados y las estructuras estatales. De manera gradual, una modalidad del régimen corporativo, repleto de elementos de administración autónoma y con inclinación por los grupos, se estaba nutriendo en esta coyuntura. Este régi-

[21] Donald Rothchild, "Ethnicity and Purposive Depoliticization: The Public Policies of Two Ghanaian Military Regimen", ensayo presentado en la XXI Reunión Anual de la Asociación de Estados Africanos, noviembre de 1978.

[22] Donald Rothchild, "Military Regime Performance: An Appraisal of the Ghana Experience, 1972-1978", *Comparative Politics*, XII, 4, 1980, pp. 459-479. Las reacciones específicas de cada región han sido explicadas en el siguiente artículo, del mismo autor: "Comparative Public Demand and Expectation Patterns", *African Studies Review*, XXII, 1, 1979, pp. 127-147.

men logró apaciguar el descontento populista y, por un breve periodo, dotó al Estado de Ghana con el aura de árbitro de los conflictos de clase.

Todo pudo haber seguido igual de no ser porque la poca y mala administración de los asuntos estatales por parte de la coalición gobernante y de sus ejecutivos asociados creó graves problemas en torno a la cuestión de la legitimidad,[23] y por las modificaciones del panorama internacional. La crisis del petróleo en 1973 acabó con los frutos del programa de autosuficiencia alimentaria. Las materias primas de Ghana no pudieron alcanzar precios altos en el debilitado Occidente, y los términos de la comercialización variaron en detrimento de Ghana.[24]

Para superar estos problemas, Acheampong reestructuró en 1975 el aparato de toma de decisiones y consolidó el Consejo Militar Supremo (SMC) sustentado exclusivamente en la coerción. De esta forma, Acheampong esperaba ganar un ápice de legitimidad, y a la vez, apartar la inflación y los problemas derivados del intercambio extranjero. Tal vez esperaba también evitar la crisis del presupuesto gubernamental. Sin embargo, en la realidad, la doble presión ejercida contra el SMC produjo una serie de políticas quijotescas, bandolerismo burocrático, dependencia del exterior aún mayor, y una creciente tensión política.

Durante esta fase, el mecanismo que enlazaba los grupos sociales al Estado se basaba en un modelo de institucionalización militarista y jerárquico que no permitía la auscultación para la toma de decisiones ni la supervisión de la práctica burocrática. Se estableció un régimen coercitivo, represivo, que eludía a propósito el contacto con la sociedad.

El desatinado plan de Acheampong para elaborar una forma de regulación coercitiva resultó contraproducente. Sin nada que ofrecer, muy pocos recursos de qué disponer y unido a las organizaciones de los grupos por el más endeble de los lazos, el SMC a duras penas podía aspirar a imponer su voluntad al populacho reacio. Los esfuerzos represivos de Acheampong se vieron coronados con la separación de to-

[23] L. O. Dare, "The Problem of Military Entrenchment in Ghana and Nigeria", en *Africa Quarterly*, XVI, 3, 1977, pp. 28-41. La cuestión en general de la falta de legitimidad la analiza Guillermo O'Donnell, "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy", en David Collier (comp.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979, pp. 285-315. También se analiza la misma cuestión en Sklar, "The Nature of Class Domination in Africa", y en Maya Chadda, "Class, State, and Underdevelopment in Africa", *Studia Africana*, I, 4, 1981, pp. 420-435.

[24] Holmquist, "The Current Crisis of the African State", p. 2.

dos y cada uno, incluso los militares y los burócratas, de quienes dependía su permanencia en el puesto. Algunos de estos individuos o grupos optaron por aceptar el empobrecimiento; otros, por aprovechar las estructuras del Estado en beneficio personal; otros más huyeron del país o se alejaron de todo lo que tuviera relación con el aparato estatal. Hacia 1977, prácticamente toda estructura horizontal o vertical en el país —desde estudiantes, profesionistas y trabajadores urbanos, hasta los conglomerados étnicos, de comunidades locales o del campesinado— se oponían decididamente al régimen militar.[25] En 1978, a la caída de Acheampong, el centro del Estado estaba al borde de la desintegración y sus funcionarios se habían apartado de la protección institucional.

En estas circunstancias, con la infraestructura prácticamente en decadencia, con profundas divisiones sociales, con el repudio de todos al gobierno y con la indiferencia de la comunidad internacional ante la apremiante situación de Ghana, las posibilidades de mejorar eran muy limitadas. Los líderes de la Tercera República hicieron algunos cautelosos intentos para rehabilitar el tejido estatal. Sin embargo, Hilla Limann nunca consolidó la maquinaria estatal restante. No pudo obtener la cooperación de los productores, ahora independientes. Tampoco pudo controlar las posiciones populares representadas por Jerry Rawlings en 1979. Por último, no pudo retener cierto grado de unidad interna dentro de la coalición gobernante.[26]

Durante la década de los setenta, los diversos esfuerzos para reparar los errores de Nkrumah en la coordinación del sistema de vínculos entre el pueblo, los valores y el Estado tuvieron como resultado no sólo la persistencia de controles ineficientes, sino también la pérdida de iniciativa. En estas condiciones, la característica primordial de las instituciones del Estado se derrumbó y el compromiso de sus funcionarios declinó. La desintegración del control originó la dispersión de las funciones estatales hacia otros focos de actividad en el país.

[25] Donald Rothchild y E. Gyimah-Boadi, "Ghana's Return to Civilian Rule", *Africa Today*, XXVIII, 1, 1981, pp. 3-16. Véase también Naomi Chazan, *An Anatomy of Ghanaian Politics: Managing Political Recession, 1969-1982*, Boulder, Westview, 1983.

[26] Mark Webster y Patti Waldmeir, "Smooth Waters on the Surface but a Stirring in the Depths", *Financial Times*, 13 de mayo de 1981, p. 16. Véase también Jon Kraus, "Rawling's Second Coming", *Africa Report*, XVII, 3, 1982, pp. 59-66.

El experimento de Rawlings: contra la institución estatal

El fin de la segunda fase de los intercambios entre sociedad y Estado coincidió con la descomposición de las estructuras estatales, la falta absoluta de control y vigilancia sobre sus encargados, mientras la población de Ghana desviaba su atención para concentrarse en la elaboración de otros mecanismos que le permitieran enfrentar un ambiente caracterizado por una creciente incertidumbre. La segunda entrada de Jerry Rawlings, el 31 de diciembre de 1981, coincidió con una tentativa de introducir soluciones populistas para lidiar con las incoherencias existentes. El regreso de Rawlings se facilitó gracias a su popularidad personal respaldada por una convicción de que su rectitud ostentada en 1979 podía ser la clave para renovar el aparato del Estado, achacoso y mal administrado.[27] A fin de que la sociedad recuperase parte de la supervisión sobre las acciones estatales, Rawlings convocó a un seguimiento del público sobre la esfera oficial. En los pocos meses que duró en el poder, procuró galvanizar las corrientes antinstitucionales con un aparente propósito de sentar las bases para una administración transparente, la eliminación de los órganos estatales innecesarios y una renovación en el personal del Estado.

En este contexto, la fórmula de las interacciones entre Estado y sociedad se basa en un concepto profundamente troquelado de que el control se ejerce desde abajo. El gobierno alienta con diligencia el desmantelamiento de las instituciones estatales e impone límites a las actividades de los funcionarios. Surge así un modelo de institucionalización fundado en la participación de las masas, modelo que intencional y consistentemente limita la autonomía del Estado. El régimen populista surgido de este vínculo suele generar más la confusión que el orden, más la imprevisibilidad que la orientación y más la alienación que el compromiso.[28] Ghana mantiene con dificultad su integridad. Si las fuerzas desencadenadas (y a menudo no coordinadas) del PNDC continúan operando como hasta ahora, los ghaneses se enfrentarán a la desagradable perspectiva de tratar de sobrevivir sin poseer las capacidades de aquella clase dirigente formada por Nkrumah, censurada con razón pero por lo menos vital. Si los conflictos de fracciones dentro de los segmentos político y burocrático de la clase dominante han ejercido una influencia corrosiva sobre la viabilidad de las estructuras del

[27] Existe un gran escepticismo en lo referente a este programa. A manera de ejemplo véase Elizabeth Ohene, "Is Military Rule Really the Answer?", *West Africa*, 3 382, 31 de mayo de 1982, pp. 1 451-1 454.

[28] "Ghana's 'Holy War'", *Africa Report*, XXVII, 3, 1982, pp. 12-16.

Estado durante los pasados veinticinco años, la actitud antinstitucional podría tener un efecto totalmente debilitador sobre la continuación de los aspectos progresistas de las actividades de otros funcionarios.

Las propiedades de la espiral del declive estatal

Desde el año de 1957, las coaliciones que han gobernado en Ghana primero crearon una clase administradora, luego le permitieron eludir su responsabilidad pública, después han provocado su redistribución y actualmente pudiera ser que hasta estén amenazando su existencia misma. En el meollo de este proceso se encuentra una dialéctica circular regresiva: la representación selectiva de grupos de solidaridad en las coaliciones gobernantes ha inducido a los responsables de la toma de decisiones a trastocar los propósitos de los funcionarios, lo que a su vez ha perjudicado el desempeño de la administración pública y ha provocado mayor alienación. La incapacidad para equilibrar las exigencias de la sociedad de supervisar la administración con la necesidad de la burocracia de poseer libertad profesional, ha desencadenado una dinámica contraproducente donde los líderes cada vez más irreflexivos tratan de controlar a una serie de funcionarios estatales despojados progresivamente de sus actividades en beneficio de electorados en constante proceso de disminución. En este ciclo desarticulado, los funcionarios del Estado no sólo han sido objeto, sino causa también de la desestructuración del Estado.

La celeridad de este proceso puede atribuirse a la pérdida de los medios de que se disponía previamente para la diferenciación funcional de la entidad estatal respecto de otras partes de la sociedad. La crisis de pobreza que ha sufrido Ghana, en fechas recientes, ha acelerado esta decadencia.[29] Las coaliciones gobernantes no podían depender de una inyección de nuevos recursos o de nuevas formas de afiliación, ni tenían recurso de tipo regulador o integrador para apoyarse.

La variabilidad mostrada en los giros de esta espiral descendente es resultado de la naturaleza del cambio forjado por unas circunstancias fluctuantes. Debido al hincapié excesivo en los asuntos del poder, los mecanismos existentes no estaban preparados para adaptarse a los

[29] Esta cuestión ha sido subrayada por Jackson y Rosberg, "Why Africa's Weak States Persist". Véase también James F. Petras y Mark Selden, en "Social Classes, The State and the World System in the Transition to Socialism", *Journal of Contemporary Asia*, XI, 2, 1981, p. 193.

cambios en las relaciones de los grupos gobernantes con los grupos de solidaridad. Las posiciones adoptadas por los diversos regímenes —de movilización, patrimonial, corporatista, autoritaria, coercitiva y no participativa— han sido las estrategias diseñadas para luchar contra la falta de cohesión orgánica de las instituciones estatales y también contra el fracaso estatal al no llegar a un acuerdo con la idiosincrasia extremadamente democrática de la sociedad ghanesa. En consecuencia, los virajes constantes en la constitución de las coaliciones gobernantes fueron tantos y tan diversos que no lograron integrarse a una población cuyo empuje y vitalidad iba en aumento. Las oscilaciones del péndulo político característico del debilitamiento estatal de Ghana, reflejan y propician a la vez la desarticulación del proceso desintegrador.

La tendencia a sólo ver los cambios de ideología o de políticas, e incluso la formación del liderazgo en el Estado, no toma en cuenta que el Estado en Ghana no es independiente de los acontecimientos sociales o económicos del país. Esta actitud ha opacado el seguimiento vital de las múltiples formas adoptadas en años recientes por las relaciones entre ciertos grupos institucionalizados y el Estado.[30] La decadencia del Estado ghanés se ha caracterizado por un singular proceso de implosión política.

Fragilidad, disidencia y autosuficiencia

En la década de los ochenta, Ghana está experimentando un proceso triple de recesión del Estado, actividad antiestatal y revigorización local. La reciente serie de cambios de régimen divergentes ha acentuado la incapacidad progresiva de los líderes estatales para ligar de manera eficiente a las formaciones sociales con el aparato del Estado. En consecuencia, algunos grupos han buscado medios alternativos para adaptarse a los mecanismos del Estado, o para compensarlos y a veces incluso para reemplazarlos. Las relaciones entre estos grupos y el Estado son muy tenues y variables.

Hay ciertos síntomas externos reveladores del actual fracaso, dispersión y persistencia. En primer lugar, la delimitación de las fronteras físicas entre Ghana y sus vecinos se ha vuelto cada vez más borrosa.[31] Se ha vuelto muy común el cruce no controlado de las fronteras

[30] Richard Rathbone, "Ghana", Dunn, *West African Series*, pp. 32-36.
[31] Zartman, "Issues of African Diplomacy", pp. 1 031-1 032.

de Costa de Marfil, Alto Volta y Togo; el contrabando es desenfrenado. El descontento manifestado por los grupos de las periferias geográficas del Estado ghanés en especial ha tenido gran resonancia.[32] En segundo lugar, la inquietud prevaleciente ha orillado a la gente a abandonar el país, en general por consideraciones de tipo económico, aunque en algunos casos, los factores políticos han provocado la emigración. Los continuos problemas de los refugiados ghaneses se agravan por las amenazas al bienestar físico de las personas,[33] la violencia se ha convertido en característica común de la vida diaria en un país cuya política se distinguía por la virtud de no caer en los extremos.[34] La explosividad política cada vez mayor se incendió con los enfrentamientos entre el SMC y los grupos de oposición, para consolidarse con las ejecuciones llevadas a cabo por el Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas en 1979. El brutal asesinato de tres jueces de la Suprema Corte en julio de 1982, proporcionó una triste advertencia del aumento de los homicidios motivados por cuestiones políticas. La atmósfera de inseguridad ha permeado el país.

La realineación del poder

Estos indicadores externos y superficiales de la contingencia en las afiliaciones con el Estado, son reflejo de dimensiones más profundas del complejo proceso de redefinición de los parámetros políticos del país. Lo más patente de esta dinámica estriba en los cambios de las relaciones en torno a los recursos del Estado. El primer y más visible aspecto de este cambio atañe a la precaria economía política. Tras los impetuosos años iniciales del régimen de Nkrumah, cuando se ponía el acento en ambiciosos proyectos de desarrollo, los regímenes siguientes han tenido que dedicar el grueso de sus esfuerzos a asegurar la mera sobrevivencia.[35] Desde mediados de los sesenta, los ingresos del Esta-

[32] Como ejemplo, véase David Brown, "Borderline Politics in Ghana: The National Liberation Movement of Western Togoland", *Journal of Modern African Studies*, XVIII, 4, 1980, pp. 575-609.

[33] "Tal vez si me quedo aquí, moriré como Agyei Barimah, o como Kofi Smith, o como la mujer que vendía lotería. O tal vez muera como el mercader indio y su esposa; o como los representantes de Lufthansa". K. Opoku-Acheampong, "The Road to Agege", *West Africa*, 3 291, 18 de agosto de 1980, p. 1548. Lo extenso de este problema se puso de relieve cuando, en enero de 1983, Nigeria expulsó a más de un millón de ghaneses.

[34] Dennis Austin, *Ghana Observed: Essays on the Politics of a West African Republic*, Manchester, Manchester University Press, 1976, p. 10.

[35] Para un recuento excelente de los propósitos y las desventajas de la estrategia

do han disminuido de manera notable, las empresas estatales han fracasado, la ayuda económica del exterior se ha reducido a proporciones insignificantes y el aparato del Estado, que nunca fue capaz de llegar hasta los productores agrícolas ha perdido su papel rector en el manejo de la circulación de bienes. La ruina económica del Estado ha convertido a sus instituciones en factores de segundo orden en la búsqueda de soluciones y de alivio a la penetrante crisis de escasez y miseria.

La disminución de la capacidad del Estado para controlar y utilizar adecuadamente los recursos disponibles, ha suscitado diversas reacciones ante el constante aumento de la miseria. Algunos elementos rurales —los que poseen medios de producción independientes— han dejado de participar en la incierta economía formal.[36] Otros grupos, situados en los niveles de subsistencia más bajos, han robustecido una economía fantasma que alienta el contrabando, la especulación, el peculado, el latrocinio oficial, el mercado negro y todas las formas del *Kalabule*. Y la población urbana de salarios muy deprimidos y sin acceso alguno a la tierra, ha llegado a aceptar el sufrimiento en espera de recibir lo que sea de unas arcas casi vacías.

La consecuencia ha sido la reducción del monopolio estatal en lo que se refiere a bienes necesarios y a mercancías que no se consiguen de manera local; la consolidación de la acumulación de otros recursos materiales en áreas muy alejadas y confinadas del resto del país; el reforzamiento de una amplia gama de acciones en contra del Estado realizadas por diversos individuos y por los mismos burócratas, y el desamparo en que se ha dejado a la mayoría de los ghaneses. El Estado ghanés ha perdido su preponderancia como fuente de beneficios materiales, sin proyecto de alternativas mejores.

Una segunda faceta de la relativa disminución en importancia del Estado en su relación con los principales segmentos de la población, estriba en el problema de la incapacidad administrativa. La ubicua burocracia de la Primera República, llegó a ser el pivote necesario para la vida diaria. Asumió la responsabilidad no sólo de la planeación, de la implementación de las políticas y de los servicios esenciales, sino

---

de Nkrumah, véase Tony Killick, *Development Economics in Actions*, Londres, Heinemann, 1978. Véase también Douglas Rimmer, "The Crisis in the Ghana Economy", *Journal of Modern African Studies*, IV, 1, 1966, pp. 17-32.

[36] David Brown, "The Political Response to Immiseration: A Case Study of Rural Ghana", en *Geneva-Africa*, XVIII, I, 1980, pp. 56-74, y Merrick Posnansky, "How Ghana's Crisis Affects a Village", en *West Africa*, 3 306 pp. 2 418-2 420, proporcionan la evidencia necesaria en el caso de las regiones del Volta y de Bron-Ahafo. Para otros ejemplos, véase Goran Hyden, *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, Londres, Heinemann, 1980.

también de la educación, la salud, la impartición de justicia y del bienestar social. La superinflación de la maquinaria estatal durante el régimen de Nkrumah no siempre estuvo acompañado de la capacidad correspondiente para aprovechar al máximo los recursos disponibles, para diseñar políticas realistas, para fiscalizar la ejecución de esas políticas o prevenir su mala administración.[37] Estas dificultades se vieron exacerbadas por la tendencia a supercentralizar la toma de decisiones, a fin de compensar la incompetencia institucional.

Los sucesores de Nkrumah primero quisieron desinflar la maquinaria estatal y luego, cuando esos esfuerzos fracasaron, intentaron efectuar una limpieza administrativa más sistemática. En este proceso, ciertas instituciones de importancia, como la judicial, fueron atacadas, y otras más se vieron completamente paralizadas. Los órganos del Estado sobrevivientes han demostrado reiteradamente su incapacidad para proporcionar incluso los servicios más elementales (registro de nacimientos, expedición de pasaportes, mantenimiento de carreteras), por no mencionar el enfrentamiento de las enormes tareas de la planeación.

El deterioro de la eficacia institucional ha desatado una búsqueda a gran escala de estructuras y marcos substitutos, capaces de proporcionar servicios administrativos y de regulación. Algunas soluciones se han encontrado en el trabajo de la red de organización voluntaria, revitalizada a todo lo largo de Ghana.[38] Otras soluciones han conducido al regreso a las instituciones políticas tradicionales, donde una serie de estructuras comunales pueden desempeñar tareas y funciones previamente realizadas por el Estado. Pero en la mayoría de los casos, el derrumbe de las instituciones del Estado ha producido un caos administrativo, mal pronóstico para el futuro inmediato de la sociedad.

La consecuencia de este proceso de disminución de la capacidad gubernamental, y de elaboración de vías alternativas para proporcionar los servicios necesarios, ha sido la disolución de los rasgos distinti-

[37] Muchos de estos problemas los examina ampliamente Robert M. Price en *Society and Bureaucracy in Contemporary Ghana*, Berkeley, University of California Press, 1975. Véase también del mismo autor, "Politics and Culture in Contemporary Ghana: The Big-Man Small-Boy Syndrome", *Journal of African Studies*, I, 2, 1974, pp. 173-204.

[38] Testimonios de estos procesos pueden hallarse en Yakubu Saaka, *Local Government and Political Change in Northern Ghana*, Washington, University Press of America, 1978; Paul Andre Ladouceur, *Chiefs and Politicians: The Politics of Regionalism in Northern Ghana*, Londres, Longman, 1979; John Dunn y A. F. Robertson, *Dependence and Opportunity: Political Change in Ahafo*, Londres, Cambridge University Press, 1973; y en David Brown, "Local Problems and Local-Centre Linkages in Ghana", *Institute of Development Studies Bulletin*, x, 4, 1979, pp. 8-12.

vos de las estructuras del Estado. Esta decadencia destaca en la organización de las propias instituciones estatales: todas ellas muestran un grado menor de diferenciación que en el pasado. Los ghaneses sencillamente ya no cuentan con el Estado como principal proveedor de servicios.

Un tercer aspecto del cambio de la relación con el Estado se refiere al retiro en la participación en actividades vinculadas al Estado de algunos grupos sociales estratégicos. En el pasado, burócratas, administradores, militares, hombres de negocios y profesionistas, consideraban al aparato del Estado como origen de su posición social o bien como delicado instrumento para alcanzarla, tenían interés en su continuidad y en su expansión. La lealtad social con las estructuras antes nutrientes es cada día más discutible. Los anteriores grupos mediadores entre el ciudadano ghanés común y corriente y el núcleo estatal ya no consideran este nexo provechoso. Más aún, los empleados públicos, los de las paraestatales así como amplios sectores militares han sido desalojados violentamente de los puestos de mediación que ocupaban, o bien se han desilusionado de las posibilidades de este oficio.[39] La salida de estos grupos del servicio gubernamental ha provocado que el resto de los administradores del Estado compitan entre sí por las sobras de la exigua reserva estatal. En 1983, el Estado había dejado de ser una fuente importante de estratificación social. Otros factores determinantes de la riqueza, posición y prestigio se habían apoderado ya de ese papel,[40] algunos de ellos por completo ajenos a la esfera estatal. Otros depredan los recursos del Estado para mejorar posiciones en otras circunstancias, en todo caso, el carácter central del Estado en los procesos de formación de clase ha disminuido.

El rasgo número cuatro, particularmente problemático, de esta ambivalente adhesión de los ghaneses para con su Estado, lo constituye la fluctuación en el control de los medios de coerción. El Estado poscolonial heredó un aparato coercitivo altamente concentrado, elaborado en su mayor parte bajo la guía de Nkrumah. El Partido de la Convención del Pueblo (CPP) reforzó el vínculo entre el monopolio del uso de la fuerza y la capacidad para retener el poder en el país. Los siguientes gobiernos reforzaron esta relación. En 1979, sin embar-

[39] Las purgas de Rawlings en 1979 llegaron a sacudir incluso las líneas internas de la autoridad tanto como el despido forzado de los oficiales del ejército que realizó Hilla Limann en el otoño de ese mismo año.

[40] Este proceso fue especialmente claro entre los profesionistas e intelectuales, cuya posición social se derivaba, en el pasado, en buena parte de su cercanía con el aparato del Estado. Richard L. Sklar, "The Nature of Class Domination in Africa", *Journal of Modern African Studies*, XVII, 4, 1979, pp. 531-552.

go, cuando Jerry Rawlings intervino por primera vez en el escenario político, se distribuyeron armas y municiones entre los soldados rasos y de ellos las obtuvieron sus parientes y allegados.[41] Las armas llegaron a las manos de ciertos individuos y de bandas de vagabundos que en lo sucesivo debilitaron la seguridad personal y social en el país. Los líderes de la Tercera República, durante su breve estancia en el poder, fueron incapaces de restaurar el control estatal sobre el uso de la fuerza.

No se han desarrollado alternativas internas viables a una supervisión central de los recursos coercitivos. En algunos círculos, el uso arbitrario por varios regímenes de los mecanismos de represión durante décadas pasadas ha exacerbado la actividad antiestatal. En otras áreas, las comunidades han optado por desligarse del Estado en un afán de esquivar la inclinación estatal al uso de la fuerza. Todas estas respuestas tienen en común cierta cautela ante la acción estatal y la inquietud por la capacidad de las estructuras del Estado para mantener el orden interno y externo. En 1983, la autoridad del Estado, su fuente de poder y todas sus deficiencias a este respecto se habían agudizado.[42]

En años recientes, la dependencia de ciertos grupos respecto al Estado en asuntos económicos, administrativos, sociales y de seguridad, ha disminuido tangiblemente; en consecuencia, el poder del Estado, la facultad de sus instituciones para gobernar, se han eclipsado. En el proceso de realineación del poder, otras estructuras a menudo se han apropiado de las funciones estratégicas del Estado (ya sean comunidades locales, grupos étnicos, asociaciones de clase o agrupaciones transnacionales). Los términos de la relación entre estas diversas subunidades y el Estado varían desde la evasión total, la resistencia activa, hasta la dependencia parcial, aunque no siempre ésta se haya dado voluntariamente. La mengua en los vínculos normados con el aparato del poder del Estado, pese a todo, no ha provocado una situación de devastación total ni de desaparición estatal. Lo que ha ocurrido en Ghana, y que puede estar sucediendo en cualquier otra parte, no es una deflación absoluta del poder estatal, sino su redistribución y su redefinición.

[41] Kraus, "The Political Economy of Conflict in Ghana", Jack Goody establece la correlación entre el Estado y el monopolio de los instrumentos de destrucción en su libro *Technology, Tradition and the State in Africa*, Londres, Oxford University Press, 1971. Véase también Aristide Zolberg, "The Structure of Political Conflict in the New States of Tropical Africa", *American Political Science Review*, LXII, 1, 1967, pp. 70-87. Resulta conveniente aclarar que la existencia de estructuras autoritarias no implica el control estatal de los medios de coerción.

[42] El mejor ejemplo de la pérdida del dominio coercitivo podemos encontrarlo en Líbano. Después de la guerra civil de 1976, las revueltas de los campesinos sobrepasaron al ejército libanés como fuentes de coacción.

Nueva orientación de la participación

La disminución del carácter central del Estado en los asuntos relacionados con los recursos se ha visto acompañada de una reducción en importancia de los esfuerzos por beneficiarse de las políticas en terrenos estatales, o bien por influir en las mismas. Tal desinterés se ha exacerbado con el bloqueo sistemático del acceso al aparato de toma de decisiones.

El cierre de esas vías de acceso, y por ende de los medios de influir en los acontecimientos políticos a través de los foros del Estado, avanzó en cinco etapas distintas. Primero, se renunció a la noción de participación directa en actividades políticas incluso antes de la independencia.[43] En una segunda fase, la participación a través de la representación se vio muy restringida, los regímenes civiles que se han sucedido en Ghana, han construido los canales para la representación sólo para después reducir su alcance o limitar su efecto.[44] Aunque siguen existiendo los mecanismos formales de participación, ésta en realidad es insignificante. En una tercera etapa, se hizo el intento de sustituir incorporación por representación como la forma modal de participación. Durante la época de Acheampong, los sistemas representativos se vieron desviados en favor de un alineamiento más holgado de los grupos organizados dentro de la categoría estatal.[45] Incluso esta cautelosa modalidad de acceso se desmoronó cuando el SMC adoptó una política de exclusión frente a la creciente insatisfacción popular.

La cuarta etapa en la obstrucción de las vías de acceso al Estado apareció cuando las organizaciones voluntarias se convirtieron en focos de participación no formal. Estas unidades florecieron durante la segunda mitad de la década de los setenta y en los primeros años de

[43] Para un análisis de la participación durante esta época, véase Austin, *Politics, in Ghana, 1946-1960.*

[44] Henry L. Bretton, *The Rise and Fall of Kwame Nkrumah: A Study of Personal Rule in Africa*, Londres, Pall Mall, 1966, p. 74. Véase también Anton Bebler, *Military Rule in Africa*, Nueva York, Praeger, 1973, p. 17. También Hilla Limann utilizó tácticas similares. Sobre los antecedentes de su elección véase Richard Jefries, "The Ghanaian Elections of 1979", *African Affairs*, LXXIX, 316, 1980, pp. 397-414.

[45] Se hizo un intento por normar esta forma de corporativismo vía el gobierno de la unión. Véase Naomi Chazan y Victor T. LeVine, "Politics in a 'Non-political' System: The March 30, 1978 Referendum in Ghana", *African Studies Review*, XXII, 1, 1979, pp. 177-208. Se hizo otro intento en este sentido en 1979, cuando se agregó un consejo del Estado como estructura formal de gobierno. Las disposiciones se encuentran en: República de Ghana, *Constitution of the Republic of Ghana*, Accra, Ghana Publishing Corporation, 1979, capítulo 10.

los ochenta, no sólo como organizaciones de servicio sino también como estructuras viables, de alternativa para la reciprocidad política, y el intercambio, cualquiera que haya sido el acceso a las instituciones estatales que se mantuvo en esta coyuntura, se hizo casi en su totalidad, en función del interés y del compromiso de los grupos mismos que operaban dentro de la esfera del Estado.[46] La reafirmación de la participación no formal ha dejado de centrar la atención en el Estado como mecanismo principal de regulación comunal. Por lo tanto, estos sistemas sociales han actuado como canales extremadamente sinuosos de acercamiento al aparato estatal.

La quinta y última etapa del proceso de deterioro de la cooperación popular está a la vista desde fines de los años setenta, cuando la politización no pudo ya igualarse a la demanda de colaboración y compromiso con el Estado. Los índices de participación a principios de 1979 reflejaron el grado de abstención intencional en la participación en los asuntos estatales. Los obstáculos para que los ghaneses se incorporaran al proceso de toma de decisiones, obstáculos colocados durante mucho tiempo, habían dado lugar a una situación en la cual otros centros de actividad política pudieron adueñarse de las funciones reguladoras de los conflictos, a tal grado que dichos centros suplantaron las capacidades de las instituciones estatales.[47] Se ha realizado un verdadero rediseño de las estructuras de participación, mismo que se relaciona con las estructuras del Estado sólo de manera tangencial.[48]

La limitación de las vías de participación y la reestructuración de los focos de integración y de influencia han tenido como resultado una reducción de la legitimidad de las estructuras estatales. La restricción gradual de la capacidad y del afán de moldear los cambios políticos

[46] Brown en "The Political Response to Immiseration", p. 57, advierte la persistencia de la participación orientada hacia el Estado mediante estos canales. Para una discusión más general, véase Naomi Chazan, "The New Politics of Participation in Tropical Africa", *Comparative Politics*, XIV, 2, 1982, pp. 169-189.

[47] La imposición de tribunales del pueblo y, durante el PNDC, de comités de Defensa del Pueblo y de los Obreros, puede considerarse comó un intento de introducir una alternativa al sistema de justicia paralelo al existente sistema judicial. Las actividades de los tribunales durante la fase del AFRC se discuten en el trabajo de Emmanuel Hansen y Paul Collins, "The Army, the State, and the Rawlings Revolution in Ghana", *African Affairs*, LXXIX, 314, 1980, pp. 3-23.

[48] Las raíces de estas vías de participación, nuevamente en acción, pueden hallarse en los procesos de estratificación de los primeros años de la independencia. Para una opinión diferente véase Roger Genoud, *Nationalism and Economic Development in Ghana*, Nueva York, Praeger, 1969, p. 37, y también Fitch y Oppenheimer, *Ghana: End of an Illusion*.

ha provocado que la participación formal esté menos y no más institucionalizada, que sea espontánea más que rutinaria, y horizontal más que dirigida.[49]

El problema que suponen los canales inadecuados para la participación no es nuevo, ni exclusivo de la Ghana de los ochenta. En el pasado, se tejieron elaboradas redes de patrocinio político a fin de dar la vuelta a las dificultades inherentes a la retención de contactos con el gobierno, así fueran meramente instrumentales. Los patrocinadores o protectores locales surgieron como sustitutos de las ligas institucionalizadas, sustitutos de condición menos efímeras.[50] Sin embargo, la intrincada red de protegidos y protectores —desde el nivel local hasta el estatal— ha experimentado cambios considerables. Debido a la escasez de los ofrecimientos estatales en años recientes, muchos intermediarios han sido incapaces de obtener los bienes exigidos por la comunidad que representan, algunos abandonaron el país desesperados, mientras que otros ignoraron a sus seguidores, acumularon bienes en beneficio propio y se vieron desacreditados durante los levantamientos de 1979 y de fines de 1981. Más aún, otros sencillamente desaparecieron. Puesto que su poder local a menudo dependía de su acceso al Estado, ya no estaban en la posición adecuada para brindar los bienes y su posición era insostenible.[51] Sólo en algunos casos los hombres fuertes locales —aquellos cuya preeminencia no emanaba de los contactos con el Estado, sino del control de los recursos locales— pudieron prescindir de su vínculo con el Estado sin menoscabo de su propia posición. Estos cambios en la estructura del patrocinio político han fomentado una ruptura mayor entre el Estado y los grupos que las instituciones oficiales desean englobar. Se ejerce presión de manera más organizada sobre el Estado y, a la vez, las decisiones estatales producen un efecto menor.

La cambiante localización de los sistemas de participación y lo sutil de las ligas de solidaridad entre los grupos sociales ghaneses y los órganos del Estado, hacen que destaque el rasgo distintivo de la condi-

[49] La terminología general es tomada de Samuel P. Huntington y Joan M. Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press, 1976.

[50] David Brown, "Local Politics and Local-Centre Linkages in Ghana", *IDS Bulletin*, x, 4, 1979, pp. 8-12; Barbara Callaway, "National-local Linkages in Ghana", *African Review*, iv, 3, 1974, pp. 407-422, y Harry Silver, "Going for Brokers: Political Innovation and Structural Integration in a Changing Ashanti Community", *Comparative Political Studies*, xiv, 9, 1981, pp. 233-263.

[51] Agradezco enormemente a Frank Holmquist por haberme aclarado ciertas cuestiones en torno al patrocinio político.

ción ghanesa contemporánea: lo amorfo de sus estructuras. Quienes controlan las estructuras estatales han perdido gran parte de la aptitud para dominar a la población. El distanciamiento de las formaciones sociales del ámbito regulador de la maquinaria del Estado ha desatado una interrupción en el delicado equilibrio contenido en la noción de legitimidad.[52] Los recientes acontecimientos de Ghana ponen de manifiesto con singular vigor que la legimitidad es producto de la reciprocidad y del intercambio entre las coaliciones gobernantes y los conglomerados sociales específicos. El vehículo de tal intercambio es un mecanismo convenido entre las partes, mecanismo para articular la aceptación de los fundamentos de la norma. Cuando las bases para la expresión de esta aceptación están indeterminadas, también se obstruyen los medios para el intercambio constructivo. Por lo tanto, la capacidad del Estado para regular el conflicto se reduce y esa función la asumen otros foros o permanece sin realizarse.

La reubicación de la autoridad

El desapego hacia el Estado, como fuente de recompensas instrumentales y como foco de integración, se ha cimentado en la profundización de la bancarrota legislativa constante en las actividades estatales desde la Independencia. Las instituciones del Estado y sus líderes han sido incapaces de inyectar en las estructuras administrativas un contenido a la vez relevante y significativo para las diversas condiciones, prioridades y preocupaciones locales.[53]

Todas las coaliciones que han gobernado Ghana en los últimos veinticinco años han tratado (si bien con éxito decreciente) de construir modelos.[54] El esquema más cabal —y por ende el que más ha resistido— fue el propuesto por Nkrumah.[55] Busia también se afa-

[52] John H. Herz, "Legitimacy: Can We Retrieve It?", *Comparative Politics*, x, 3, 1978, pp. 317-345.

[53] Chazan, "The Africanization of Political Change".

[54] S. N. Eisenstadt, "Cultural Traditions and Political Dynamics: Structuring of Collectivities and Accountability of Rulers". The Hobhouse Memorial Lecture, 1980.

[55] En las siguientes obras se estudian varios aspectos del pensamiento nkrumaista: Colin Legum, "Socialism in Ghana: A Political Interpretation", en William H. Friedland y Carl G. Rosberg (comps.), *African Socialism*, Stanford, Stanford University Press, 1964; Kenneth Grundy, "Nkrumah's Theory of Underdevelopment: An Analysis of Recurrent Themes", *World Politics*, xv, 3, 1963, pp. 438-454, y Naomi Chazan, "Nkrumaism: Ghana's Experiment with African Socialism", en S. N. Eisenstadt y Yael Azmon (comps.), *Socialism and Tradition*, Nueva York, Humanities Press, 1975, pp. 173-192.

nó en construir una comunidad moral, aunque con planteamientos diferentes.[56] La autosuficiencia de Acheampong fue un esfuerzo mucho menos refinado de movilización normativa.[57] Tras la muerte del SMC, los líderes de la Tercera República sostuvieron una serie de discusiones acerca de la dirección que debía seguir el país en cuestiones de normatividad, pero no pudieron obtener consenso ni siquiera en el seno del círculo gobernante.[58] La ambigüedad que circunda a los referentes simbólicos del Estado se ha intensificado desde 1979, cuando surgió la ideología popular que desafiaba la supremacía del Estado.[59] Este consenso negativo ha puesto en duda la probidad de los oficiales públicos, las normas que los rigen y la validez de sus mandatos. El Consejo Provisional de Defensa Nacional (PNDC) no ha logrado dar un cariz constructivo a esta alienación popular.

Con la pérdida del brillo mítico que envolvió a la descolonización, las instituciones estatales perdieron también toda la preeminencia simbólica de que disfrutaran originalmente. La ausencia de normas de conducta política en torno al aparato del Estado ha inhibido la modificación mutua entre las estructuras del Estado y los valores vigentes.[60] Conforme las propuestas contradictorias y transitorias se han sucedido rápidamente (para sorpresa de sus participantes y nublando la coherencia estructural del Estado), los individuos a menudo se han vuelto hacia fuentes más familiares, más elásticas y perdurables de las colectividades de clase o locales. Estas subunidades han prosperado mejor como actuales fuentes de autoridad y de regeneración normativa, debido precisamente a la falta de interés y de credibilidad en las medidas estatales en la esfera simbólica.[61] Sin embargo, no toda la

[56] John Dunn, en "Politics in Asunafo", artículo publicado por Austin y Luckham en *Politicians and Soldiers in Ghana* especialmente en la página 165, analiza la creencia inicial de la noción de comunidad moral del Partido del Progreso.

[57] República de Ghana, "The Charter of the National Redemption Council", Accra, s/f; República de Ghana, "A Guide to the Study of the Charter of Redemption", Accra, s/f.

[58] Mark Webster, "Uphill Struggle for the Future", *Financial Times*, 13 de mayo de 1981, p. 15.

[59] Barbara E. Okeke, *4 June: A Revolution Betrayed*, Enugu, Ikenga Publishers, 1982.

[60] Véase Peter Ekeh, "Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Statemen", *Comparative Studies in Society and History*, XVII, 1, 1975, pp. 91-112, acerca de la bifurcación general de las normas políticas en África. Acerca de los vacíos en la normatividad prevalecientes en la política ghanesa, consúltese a Naomi Chazan, "Political Culture and Socialization to Politics: A Ghanaian Case", *Review of Politics*, XL, 1, 1978, pp. 3-31.

[61] Richard Jeffries en *Class, Power and Ideology in Ghana: The Railwaymen of*

gente ha aprovechado esta opción de las subunidades, hay quienes han imitado los elementos negativos del comportamiento de los funcionarios y han construido una serie de normas encaminadas a utilizar los recursos estatales en provecho propio. En este proceso, ha florecido en la esfera pública un sistema de valores, oportunista y destructivo, que alienta la rapiña sin sugerir siquiera el respectivo apego a las obligaciones que el Estado pudiera exigir.

Estas diferentes respuestas normativas, que se inclinan en direcciones variadas y de diversa calidad, han llegado a producir un replanteamiento gradual si bien visible, de los límites conceptuales. En este proceso, los mecanismos del Estado se han quedado desprovistos de autoridad respaldada por una legítima aceptación.

La variabilidad de la autonomía estatal

La situación actual de Ghana ha sido conceptualizada en términos del retroceso de los rasgos distintivos de las estructuras estatales de ese país, con la consiguiente vacilación del poder, la autoridad y la legitimidad entre el núcleo estatal y otras unidades de acción política. Las instituciones administrativas, las simbólicas y las de participación han perdido su carácter central;[62] y las funciones instrumentales, las normativas y las comunales otrora realizadas por el Estado, ahora frecuentemente las llevan a cabo otros conglomerados, o bien no se realizan más. El intrincado sistema de conexiones entre el Estado y los elementos que lo componen ha sido detenido abruptamente, dejando a las formaciones sociales más aisladas entre sí y entre ellas y el núcleo del Estado, hoy más que en cualquier otro momento de la historia de la Ghana poscolonial.

A principios de la década de los ochenta, Ghana muestra toda las características de una entidad endurecida y que funciona sólo de manera esporádica. Casi nada de la producción se efectúa a instancias de los dirigentes estatales; la fragmentación social en el país es intensa y el desorden político impera.[63] Los resultados concretos de estos procesos son dobles. En primer lugar, la dispersión interna del Estado im-

---

Sedondi, Londres, Cambridge University Press, 1978, proporciona reflexiones de importancia acerca del desarrollo de subculturas radicales.

[62] Jackson y Rosberg en "Why Africa's Weak States Persist", p. 9, muestran un punto de vista semejante.

[63] Por estas reflexiones estoy en deuda con Timoythy M. Shaw, cuyas conversaciones me fueron de gran ayuda.

plica que el caparazón estatal tenga que apoyarse cada vez más en soportes externos.[64] La estructura del Estado, desvinculada de su base social y alejada de la capacidad para influir en los patrones de comportamiento, se ha convertido en el objeto de la dominación externa, de manera muy intrincada, para fines de la propia supervivencia. Al mismo tiempo, el proceso de involución social presente en Ghana ha apartado a muchos ghaneses de las exigencias del mercado mundial, creando una forma de autosuficiencia independiente de los mecanismos estatales.[65] Y en segundo, la continuación de la integración del Estado ha venido a depender casi exclusivamente de sus capacidades de coerción, que han intensificado la renuencia a participar en el Estado tras años de sometimiento a regímenes caprichosos.

El Estado en Ghana, si bien hoy es más reducido que antes, sigue siendo autónomo y acaso más que antes. Definitivamente se entromete en la vida de los ciudadanos de diferentes maneras, injustificadamente.[66] Se sustenta en una base mucho más estrecha, pero está menos sujeto a presiones desde la base. En resumen, el Estado subsiste todavía, pese a que su campo de acción continúa encogiéndose y su relevancia constantemente retrocede.

La respuesta ante este debilitamiento estatal ha consistido en el agrupamiento del pueblo en marcos de vida política mucho más operantes desde el punto de vista económico, social, político y de la normatividad. El colapso está asumiento formas múltiples. En algunas instancias, las instituciones comunales locales de estructura vertical se están revivificando. En otras áreas se reafirman las ligas étnicas; en algunos casos, están surgiendo nuevas comunidades simbólico-religiosas; en otros más, sistemas informales paralelos se desarrollan. Algunos grupos han reforzado los vínculos transnacionales, mientras que otros han sucumbido a la atomización.

En el curso de este reajuste, dos procesos separados analíticamente parecen estar realizándose de manera simultánea. Por un lado, los aspectos principales del papel del Estado se han redistribuido en una mezcolanza de unidades yuxtapuestas, interactuantes y no necesariamente excluyentes, encargadas de las necesidades elementales de bienestar, equidad y justicia. Estas entidades se están volviendo cada vez

[64] Este aspecto de la experiencia ghanesa reciente está más desarrollado en mi obra "Political Economy and Foreign Policy in Ghana", ensayo presentado en la XXIV Reunión Anual de la African Studies Association, Bloomington, octubre de 1982.

[65] El término involución social ha sido tomado de Rathbone, "Ghana", pp. 34-35.

[66] De nuevo, Frank Holmquist contribuyó a aclarar este punto.

más autosuficientes. Por el otro, muchas actividades se encuentran todavía engranadas al Estado, algunas encaminadas a utilizar los exiguos recursos estatales y a trastocar sus propósitos. Económicamente hurgan en los despojos de la reserva estatal y políticamente desafían la validez de la autoridad del Estado. Hay otras acciones que proporcionan sustitutos de las funciones estatales, pero que no proponen reemplazos a largo plazo. En todos estos casos, se han desarrollado modelos antiestatales que no ofrecen verdaderas alternativas para el Estado ni sugieren formas para fomentar su rehabilitación. Estas actividades reflejan la ambivalencia que fomenta la decadencia del Estado y también la falta de integración en que se encuentran muchos ghaneses.

Para la década de los ochenta, la exuberancia inicial de la independencia ghanesa ha sido reemplazada por un realismo que raya en el pesimismo. En este breve periodo de veintinco años desde la independencia, los líderes ghaneses han malgastado los recursos, deshecho las alianzas y las vías de acción política. Ghana sigue existiendo y en ocasiones hasta funciona, pero para los ghaneses, el Estado se ha convertido solamente en un campo más de enfrentamiento del cada vez más complejo reto por la supervivencia.

No obstante, Ghana no se ha derrumbado. El vínculo con el Estado es ambiguo; las relaciones que éste alimenta son fortuitas, prevalece un carácter amorfo que refleja la variabilidad de la interacción entre los elementos que lo componen. "El cambio político no parece significar el fin necesario del enclaustramiento. Integración no significa necesariamente mayor continuidad, semejanza o coherencia a través de los niveles; ciertamente, no siempre significa más participación. Con frecuencia, significa mayor apatía, exclusión o evasión; no significa mayor igualdad, sino la continuación de la desigualdad y la explotación, una centralización mayor en algunos sentidos y no la desaparición del localismo."[67] Semejante estado de cosas es prueba de vulnerabilidad y de elasticidad. La persistencia de las funciones estatales no puede explicarse con argumentos internacionalistas o jurídicos,[68] como tampoco el fracaso de las instituciones locales puede confirmarse con la prueba de la escisión o de la desaparición. Cuando las funciones estatales y las no estatales se yuxtaponen, es porque el Estado y la sociedad se han alejado entre sí. Cuando tales

[67] Schaffer, "Organization is not Equity", p. 27.

[68] Esta argumentación no está de acuerdo con la interpretación presentada por Jackson y Rosberg en "Why Africa's Weak States Persist", *passim*. Si la existencia actual de Ghana fuera exclusivamente resultado del apoyo exterior, ya se hubiera derrumbado debido al desinterés y al descuido.

funciones difieren, es porque se ha mantenido cierto grado de interacción. Mientras que estos contactos variables estén en juego, los factores externos posiblemente se entrelazan más íntimamente con los asuntos nacionales. En tal situación, las vacilaciones del régimen son inevitables. La gama de posibilidades tiende a fluctuar entre los polos del autoritarismo y del populismo, eliminando tanto al prospecto verdaderamente revolucionario como al abiertamente representativo. De ahí que sea la totalidad de los procesos estatales, antiestatales y no estatales la que proporcione ciertos indicios sobre la esencia de la política ghanesa en la década de los ochenta.

Estado, sociedad y régimen en Ghana: algunas alternativas futuras

El ambiente político, nebuloso y movedizo de la Ghana contemporánea no se presta a fáciles intervenciones o soluciones políticas. Reafirmar la supremacía de las actuales instituciones estatales requiere de inyecciones masivas de dinero y de fuerzas capaces de mantener el orden.[69] No hay indicios de que estos recursos vayan a llegar en lo inmediato. Si tal cosa llegara a suceder, la probable derivación al exterior haría que volviera a levantarse el espectro de una renovada dominación extranjera. Por otra parte, el derrumbe total no es inminente. En tanto que las unidades subestatales se entremezclen y se yuxtapongan, mientras los líderes interactúen y funcionen; en tanto que los individuos se afilien a una variedad de asociaciones con el fin de satisfacer sus necesidades cotidianas y persistan las actividades antiestatales y con ello aporten cierta credulidad al significado de la entidad estatal, y mientras el actual sistema estatal internacional resista, Ghana seguirá con esta tendencia al declive con lo que irreversiblemente se hará pedazos.

La probabilidad de seguir declinando sin llegar al derrumbe total apenas puede ser alentador. Con seguridad, la anarquía se ha desviado y con ella el deprimente prospecto de la eliminación de los aspectos positivos de la experiencia de los veinticinco años pasados. Ghana no se ha convertido en un campo de guerra (como Chad o el Líbano, por ejemplo) debido a que sus instituciones no son meros marbetes para dar una sanción formal a una mescolanza de colectividades en conflicto. No ha experimentado levantamientos revolucionarios puesto que

[69] Zartman, "Issues of African Diplomacy", p. 1 030.

siempre ha contado con instituciones alternativas capaces de proporcionar el refugio a las excentricidades del Estado.[70] Tampoco ha desaparecido debido a que éste aunque débil, todavía posee una pizca de autonomía. No obstante, si no hay arreglos o ajustes comunes viables, no habrá acumulación de capital posible. Tampoco será posible alcanzar los objetivos de desarrollo de una economía a escala, de distribución equitativa, de cooperación significativa, ni de mejoría de la calidad de vida. Por lo tanto, en estos momentos, se vuelve crucial dedicarse a la reflexión sistemática. A una reflexión que busque el desarrollo de los medios para enfrentar las dificultades de volver a dotar al país de su condición de terreno neutro donde se ubican un cúmulo de pueblos que comparten la contigüidad territorial pero que carecen de coherencia y de propósitos comunes. Esta reflexión es tan crucial ahora como lo fue en el pasado la atención a los orígenes de los problemas de crecimiento en Ghana.[71]

Una tarea de semejantes dimensiones no puede llevarse a cabo simplemente retrocediendo ante los errores de años pasados, ni tampoco tratando de curar instituciones achacosas, o de inyectarles un contenido funcional apropiado. Se debe también enfrentar la necesidad estructural de alterar las bases de interrelación entre los ghaneses, sus recursos, sus culturas y el Estado. Esto exige prestar mucha más atención al diseño de remedios adecuados para los vínculos y a la definición de líneas de reciprocidad e intercambio. La verdadera reconstrucción de los mecanismos para la interacción no se adecua a una secuencia establecida ni a una noción ideal de Estado. Sino que requiere de la elaboración de formas apropiadas para un modelo conceptual y funcional del campo político, que debe conducir al fomento de mejorías relativas para los individuos y para los grupos mediante sistemas de mutuo entrelazamiento y beneficio.

Algunas claves para la reordenación de las relaciones entre el Estado y la sociedad parecen hallarse en el pasado ghanés. Durante el periodo precolonial evolucionaron dos tipos diferentes de Estado. El primero, congruente, fue testigo de una yuxtaposición entre las funciones del Estado y la diferenciación estructural de la sociedad. El resultado fue que el centro del Estado reflejaba los acuerdos políticos

[70] Esta argumentación es de Richard Jeffries en "Political Radicalism in Africa: An Examination of Conflicting Theories", en *African Affairs*, LXXVII, 308, 1978, pp. 335-346. Véase también a Irving Leonard Markovitz, *Power and Class in Africa*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1978, p. 189, quien argumenta de manera persuasiva que las revoluciones no pueden realizarse ahí donde la fuerza política esté dispersa.

[71] Esta afirmación rebasa a Zartman, "Issues of African Diplomacy", p. 1 042.

y sociales de los niveles más bajos de la escalera política. El Estado reflejaba esta estructura. El segundo tipo de Estado, incongruente, exhibía una separación entre las funciones estatales y la diferenciación estructural de la sociedad, y producía una disonancia en las relaciones entre Estado y sociedad, compensada con la adhesión a un modelo normativo común.[72] Los estados islámicos de la sabana ejemplificaron esta clase de estructura. En ambos casos, las instituciones políticas proyectaban la imagen de maneras diferentes de enlazar las divisiones sociales existentes, los sistemas de valores y los arreglos económicos.

La reconstrucción del vínculo entre Estado y sociedad y de las formas de régimen que dicho vínculo entraña, bien puede recurrir a los enriquecedores ejemplos accesibles mediante un examen cuidadoso de la historia africana. La reorientación de las políticas requiere de un esfuerzo renovado en pos de la sustancial africanización de la política ghanesa, labor todavía ausente en la era poscolonial.

El hecho de que los ghaneses estén dispuestos a aplicar su ingenio y sus recursos en la búsqueda de una fórmula será lo que determine la forma de su existencia en años venideros. Mientras tanto, con el derrumbe poco factible y con un mejoramiento poco probable, los ghaneses continuarán sujetos a las experimentaciones con regímenes que tienen poca relación con la ambigüedad en que se escudan.

La respuesta de los ghaneses a la falta de adecuación del Estado ghanés todavía no es muy clara. Lo que sí es evidente es que la conceptualización del Estado en Ghana —así como en otros lados, tal vez— ha variado de acuerdo con la mutabilidad de las relaciones entre sus estructuras y la sociedad, los valores y recursos de esa nación. El proceso político en que los factores externos moldean las relaciones entre sociedad y Estado, que permiten entonces la elaboración de una variedad de tipos de régimen por diferentes coaliciones gobernantes y que, a su vez, suscitan múltiples respuestas de las formaciones sociales, pone de relieve la dialéctica existente entre el Estado independiente y las fuerzas de la sociedad fundamentales de la dinámica política de Ghana. De tal manera, la noción de Estado puede ser una, pero sus manifestaciones múltiples. Al analizar las muchas mutaciones de estas entidades fluctuantes, tal vez sea posible obtener una idea más sutil y acaso más exacta del Estado.

Para iniciar tal labor habría que negar al Estado como unidad crí-

[72] Este análisis está elaborado en S. N. Eisenstadt, Michel Abitbol y Naomi Chazan, "The Origins of the State Reconsidered". *Annales Economies, Societés, Civilizations*, 1983, de próxima publicación. Véase también Chazan, "The Africanization of Political Change".

tica del análisis político, desechar la idea de un Estado como centro y concentrarse en las múltiples interacciones que ocurren dentro de sus fronteras físicas. Sobre esta base, tal vez se obtengan profundos conocimientos adicionales acerca de las corrientes divergentes contenidas en las nociones de Estado no sólo en África, sino en cualquier otra parte del mundo.

Traducción: *Lilia del Carmen Granillo Vázquez*

11. SUBDESARROLLO Y DICTADURA EN EL ZAIRE DE MOBUTU

Nzongola-Ntalaja

El deterioro de la capacidad de los estados poscoloniales para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos —comida, habitación, vestido y un ambiente saludable para vivir—, se ha convertido en piedra de toque de la investigación y los debates académicos y políticos. El caso de la República de Zaire resulta particularmente útil en el estudio de este problema debido a la riqueza en recursos naturales de este país y a sus posibilidades de llegar a ser el líder del África Central. Además, durante la independencia el país contaba con buenos servicios sociales, merced a la doctrina paternalista del colonialismo belga y de la política colonial de estabilización del trabajo.

En nuestros días, Zaire está caracterizado por un tejido social fragmentado, consecuencia de la catástrofe social y económica que sufre desde la independencia. Los servicios sociales y económicos heredados del colonialismo se han deteriorado a tal punto que la mayor parte son meros membretes. Los campesinos tienen dificultades para vender sus productos en los mercados urbanos debido a la falta de una adecuada red de caminos y de precios justos. Miles de inmigrantes rurales de los centros urbanos deben establecerse en frágiles viviendas en comunidades insalubres, en terrenos ilegalmente ocupados. El común de la gente vive en un estado de inseguridad permanente y está a merced de la extorsión practicada por soldados y burócratas, a su vez muy mal pagados, mientras que los altos funcionarios residen en costosas mansiones y llevan una vida de lujo y placer.

Zaire no es único en este sentido. No obstante, representa un caso extremo de subdesarrollo en el África poscolonial debido a dos razones: la gran brecha que separa el potencial de desarrollo del país del estado actual de su economía, y el llamado "síndrome de Zaire", o

sea, la imperante corrupción del cuerpo político y el desastroso fracaso de las instituciones no coercitivas del Estado. Un estudio cabal del Estado y la sociedad en Zaire mejorará el conocimiento de la relación entre la naturaleza del Estado y la prolongada falta de desarrollo en África después de la colonia.

Este ensayo es un breve análisis de la economía política de Zaire y hace hincapié en el papel del Estado en los asuntos económicos y sociales durante el régimen de Mobutu, desde 1965 a 1983. Como estudio de la relación entre la dictadura de Mobutu y el intenso subdesarrollo de la sociedad del Zaire, se propone destacar la relación de la deteriorada capacidad de desarrollo con la naturaleza específica del régimen autócrata apoyado por el exterior.

Me propongo mostrar que dicha ayuda externa a la dictadura de Mobutu es un factor esencial de la crisis sostenida del Estado y la sociedad en Zaire. A pesar de la catástrofe social y económica que sufre el país a resultas del gobierno corrupto y arbitrario de Mobutu y de la burguesía estatal que él mismo encabeza, su régimen siempre puede contar con que los Estados Unidos y los aliados occidentales intervengan a su favor cuando se ve amenazado por las fuerzas progresistas. Al mismo tiempo, la única manera en que Mobutu puede mantener el gobierno frente a la extensa oposición es a través del ejercicio de poderes dictatoriales, amparándose a fondo en el ejército y en la policía de seguridad para defender el orden a través de la fuerza y la intimidación. Como resultado, el Estado se convierte en un simple instrumento de represión contra la mayoría de los ciudadanos.

El Estado poscolonial y el subdesarrollo

El enfoque de este estudio sobre el Estado, la política pública y el desarrollo corresponde a un tema central de las ciencias sociales acerca del Tercer Mundo. Durante los años sesenta el problema se abordó principalmente desde la perspectiva estructural y funcionalista, ampliamente conocida como "teoría de la modernización". Dentro de esta perspectiva, el compromiso del Estado poscolonial con el desarrollo social y económico se daba por hecho. Algunos estudiosos consideraban que los mayores obstáculos para alcanzar la meta del desarrollo residían en la resistencia de las instituciones tradicionales y de los sistemas de valores; otros creían que el obstáculo estaba en la escasez de insumos esencialmente modernos, como el capital y la experiencia; otros más aducían ambas consideraciones. Las ideas e hipótesis básicas en torno a la perspectiva de la modernización respecto a la política

y administración del desarrollo, han sido presentadas de manera excelente por Gayl Ness (1967). Para éste, los nuevos estados, la modernización y la administración del desarrollo son fenómenos interrelacionados funcionalmente. Según esto, la transición del Estado colonial a otro poscolonial implica un cambio fundamental en la dirección de los objetivos estatales: de la defensa del orden a la promoción del desarrollo.

Los críticos de la perspectiva de la modernización, como Paul Baran (1957) y André Gunder Frank (Cockcroft, *et al.*, 1972), han mostrado que este enfoque presenta una visión engañosa del desarrollo, como un proceso sin contradicciones entre las diferentes clases sociales de los países del Tercer Mundo, ni entre estos países y los desarrollados. Inspirados en Baran y en Gunder Frank, los teóricos de la dependencia concedieron tanto peso a los factores externos que dejaron de valorar la capacidad, pese a la dependencia internacional, de los gobernantes del Tercer Mundo para defender los intereses de su propia clase (véase Swainson, 1980). En consecuencia, la falta de desarrollo no puede atribuirse sólo a los países desarrollados.

Si las teorías de la modernización y la dependencia no han podido explicar de manera satisfactoria la falta de desarrollo en África, tampoco lo han logrado los enfoques marxistas y liberales. Una de las razones estriba en la tendencia de los grandes esquemas explicativos a concentrarse en un solo aspecto de la dialéctica entre sociedad y Estado, como la desintegración, la inestabilidad crónica, el gobierno personal, como si se tratara de la única variable importante. No es difícil imaginar las limitaciones de los análisis de un factor específico. Por ejemplo, el enfoque de los teóricos de la "desintegración del Estado" pasaría apuros al tratar de explicar la habilidad de un "Estado en desintegración", como el Zaire de Mobutu, para mantener la capacidad coercitiva en contra de la gran mayoría de los ciudadanos.

Se necesita un marco teórico mucho más amplio para ubicar el problema del deterioro de la capacidad del Estado para promover el desarrollo en su propia perspectiva histórica y sociológica. Semejante marco teórico debe incluir consideraciones sobre el origen, intereses e ideología de los gobernantes del África contemporánea; comprender el carácter social de los grupos de líderes y sus relaciones con el Estado poscolonial puede ayudarnos a elucidar los objetivos de la política pública y las posiciones frente al desarrollo. El estudio de caso de Zaire facilitaría la satisfacción de estos propósitos.

Mi premisa básica es que el desarrollo constituye ante todo un problema político. Se trata de un proceso que implica la redistribución de la riqueza de la sociedad de manera compatible con la satisfacción

de las necesidades básicas, la eliminación de la pobreza y el mejoramiento de la vida humana mediante oportunidades superiores para todos y una mayor justicia (Seers, 1972). Esto exige grandes cambios estructurales e institucionales en la sociedad.

En Zaire, como en la mayoría de las sociedades poscoloniales, la descolonización no implicó la clase de cambios estructurales en la economía política del país necesarios para elevar las posibilidades de desarrollo. Como Elikia M'Bokolo (1983) ha señalado acertadamente, el contenido fundamental de la descolonización consiste en "el establecimiento de nuevos estados que rompen y al mismo tiempo continúan con el Estado colonial; rompen con el poder del Estado, con su clase dominante, pero conservan la forma de existir y las funciones estatales".

Sea neocolonialista o revolucionario, no puede esperarse que la clase a cargo del nuevo Estado elabore y ejecute una estrategia de desarrollo coherente sobre la base de estructuras institucionales destinadas a servir a otros intereses distintos de los de los trabajadores y campesinos africanos (Nzongola, 1982, 41).

Ante esta realidad, el Estado neocolonial, al igual que su antecesor colonial, se ocupa principalmente del mantenimiento de la ley y el orden, así como de la acumulación de riqueza en beneficio de la clase gobernante. Las relaciones del Estado con las clases populares giran en torno a la necesidad de ejercer un estricto control social a través de la ideología, los valores tradicionales y las estructuras de autoridad, o de la coerción, y por medio de la expansión estatal. En el campo, de donde surge la mayor parte de los ingresos del Estado —exceptuando al sector minero—, la producción agrícola y los programas de comercialización se encuentran subordinados sobre todo a los requerimientos de la recaudación de dichos ingresos, a las oportunidades de enriquecimiento personal que acompañan a dicha recaudación y a la manifestación de la presencia activa y del control político del Estado (Hart, 1982, 89).

Me propongo examinar la economía política del Zaire de Mobutu haciendo referencia a estas tareas prioritarias del Estado poscolonial: la expansión del Estado y su presencia activa en la sociedad; el mantenimiento del orden y del control político; la recaudación de impuestos y el enriquecimiento personal. La importancia económica y estratégica del régimen de Mobutu exige que tales tareas administrativas se incluyan en una perspectiva más amplia, relacionada con la misión histórica del neocolonialismo cuyo objetivo es la conservación del sistema capitalista.

Por una parte, dicha misión, de mayor alcance, consiste principal-

mente en mantener la posición dependiente del país en la división internacional del trabajo, como exportador de materias primas para Occidente; y, por la otra, en suprimir las ideas y los movimientos revolucionarios en ese país y en las naciones vecinas.

La segunda tarea consiste en desempeñar el papel de gendarme en las regiones central y meridional de África, ya representado por Zaire ante Occidente en Angola y en Chad.

El cumplimiento de estas tareas neocoloniales requiere mantener en el poder un régimen político compatible con las metas y objetivos imperialistas en el sur y centro africanos. El régimen de Mobutu coincide a la perfección con esta descripción, puesto que debe su propio origen y supervivencia al patrocinio extranjero y al apoyo de los Estados Unidos y sus aliados occidentales. Por tanto, el análisis de la historia económica y social de los años de Mobutu en Zaire debe ir precedido por un análisis de la naturaleza del régimen.

El régimen de Mobutu

A excepción de cinco años, el presidente Mobutu Sese Seko ha gobernado Zaire durante los veintitrés años de existencia soberana. Aun antes de convertirse en jefe de Estado, en noviembre de 1965, Mobutu había sido muy influyente en la política nacional, desempeñó un papel decisivo en la eliminación política y física del primer ministro Patricio Lumumba entre 1960 y 1961, así como en la consolidación de la autoridad del gobierno central frente a las tendencias centrífugas. Su régimen, al igual que su papel dominante en la historia de Zaire desde 1960, no puede entenderse cabalmente sin hacer referencia, por una parte, a la crisis de la descolonización y, por otra, a la resistencia del pueblo ante el Estado poscolonial y sus deficiencias.

La descolonización del Congo Belga no siguió el modelo clásico de pasar por un periodo relativamente largo de iniciación, en el que los gobernantes coloniales preparaban a su sucesor, de preferencia a un líder moderado africano. La ineptitud de Bélgica para imponer este modelo y evitar que un nacionalista radical como Patricio Lumumba se convirtiera en primer ministro, puso en crisis a los países imperialistas decididos a efectuar una descolonización favorable a sus intereses, con ayuda de líderes africanos más conservadores.

Como guía del grupo occidental, Estados Unidos se apresuró a inmiscuirse en la política congoleña. Interferir en estos asuntos era parte de una tradición establecida en el sudeste asiático y en el Oriente Medio, después de la Segunda Guerra Mundial. Por medio de ella, el Tío

Sam podía intervenir en cualquier nación estratégicamente importante y en donde el antiguo poder colonial fuera incapaz de conservar el control de una situación turbulenta. En Zaire, como en Vietnam, Estados Unidos remplazó al antiguo poder colonial y se convirtió en el árbitro principal del destino de la nación. No obstante, Bélgica, junto con Francia, sigue siendo el socio mayoritario de Washington en una estrategia multilateral, cada vez más compleja, de injerencia militar y económica de Occidente, en la que figuran Italia, la República Federal de Alemania, Israel y Sudáfrica.

Para desprestigiar a Lumumba y así justificar su expulsión del poder, Estados Unidos utilizó la táctica característica de desacreditar ante la opinión pública mundial a aquellos líderes del Tercer Mundo que le disgustan. La táctica consiste en culpar de locos o de extravagantes a líderes como Mossadegh, Nasser, Nkrumah, Castro y a Lumumba mismo. Todos ellos fueron considerados "irracionales por haber desafiado la lógica del *homo occidentalis*, por hacer las cosas fuera de las normas establecidas y, sobre todo, por haber perjudicado los intereses vitales del mundo libre" (Reuleau, 1983, 1). Considerado como "hombre peligroso" desde el punto de vista de Estados Unidos y de los intereses occidentales en África Central, Lumumba se convirtió en objetivo de un complot homicida. El presidente estadunidense ordenó dicho complot (Kalh, 1982, 50-55), la Agencia Central de Inteligencia (CIA) lo persiguió activamente, y los adversarios congoleños de Lumumba lo ejecutaron, con ayuda y estímulo de la CIA (Weissman, 1974 y 1978). Así, la alianza entre un liderazgo moderado y el imperialismo de Estados Unidos quedó sellada con la sangre de Lumumba.

Primero fue eliminado Lumumba, después, sus seguidores desaparecieron del foro político; así, el escenario quedó listo para que la secesión de Katanga se resolviera con prontitud, en términos que favorecieron a Bélgica y a los intereses occidentales en el Congo; y para que se apoyara la consolidación en el poder de un liderezgo moderado en Leopoldville. Las nuevas tendencias eran el resultado de un esfuerzo colectivo emprendido por la embajada de Estados Unidos, la CIA, la misión de las Naciones Unidas en el Congo, el presidente Joseph Kasa-Vubu y el primer ministro Cyrille Adoula, y el grupo Binza, camarilla que tomó el nombre del suburbio de Kinshasha, lugar donde residían sus miembros principales. La capacidad de este grupo para marcar el rumbo de los acontecimientos procede de su control sobre las piezas clave de la maquinaria del Estado central, relacionadas estrechamente con las fuentes de presión y de ayuda externas: los militares (con Mobutu, comandante del ejército, como jefe del grupo); la

policía de seguridad (cuyo administrador general es Víctor Nendaka); el ministerio del interior (cuyo secretario permanente es Damien Kandolo); el banco central (a cargo del gobernador Albert Ndele), y el ministerio de asuntos externos (con Justin Bomboko como ministro del exterior).

El reto más importante que enfrenta la nueva clase gobernante, encabezada por el grupo Binza, es también la segunda gran variable que explica el surgimiento y la naturaleza del régimen de Mobutu. Se trata de la aparición de una difundida resistencia popular en contra del Estado neocolonialista que no ha satisfecho las aspiraciones más profundas del común de la gente. La resistencia comenzó a manifestarse en enero de 1964 a través de insurrecciones populares que pugnaban por una "segunda independencia". Para las masas, la descolonización había fracasado pues no satisfacía sus esperanzas de mejorar los niveles de vida y los servicios públicos, querían transformar el Estado para ponerlo al servicio de sus intereses.

Para las potencias occidentales en general y para Estados Unidos en particular, el movimiento de "segunda independencia" era una tendencia detestable tanto más porque estaba dirigido por los mismos nacionalistas radicales a quienes estas potencias habían tratado esforzadamente de eliminar de la política. El hecho de que estos líderes estuvieran recibiendo apoyo de los países socialistas y de gobernantes africanos radicales como Gamal Abdel Nasser, Kwame Nkrumah y Ahmed Ben Bella, los situaba dentro de la categoría de "hombres peligrosos" que debían ser neutralizados por cualquier medio.

Todos los cambios posibles, hasta el recurso a los mercenarios extranjeros y la intervención militar directa, se siguieron para ayudar al gobierno de Adoula, y después al de Tshombe, a aplastar las insurrecciones. En su mayor parte estos levantamientos confirmaron los peores temores de los políticos de Washington y de otras capitales occidentales, "quienes solamente confiaban en 'hombres fuertes' para gobernar a los países 'turbulentos' del Tercer Mundo" (Rouleau, 1983, 8). En el Congo, en mayo de 1965, una democracia parlamentaria de neófitos acababa de conducir sin ninguna violencia las primeras elecciones nacionales desde la independencia. Pese a éste y a otros alentadores signos de madurez política, el régimen parlamentario fue considerado incapaz de mantener la paz y de proteger los intereses de Occidente. El liderazgo moderado ya había dado muestras de debilidad frente a las clases populares en rebelión. Se consideró "caótica" a la democracia parlamentaria debido a sus pequeñas pugnas comunes.

Se necesitaba un "hombre fuerte", y había uno que ya estaba dispuesto, el general Joseph-Desiré Mobutu (ahora general de división

Mobutu Sese Seko). El hombre había sido descubierto en 1960 por Lawrence Devlin, jefe del cuartel de la CIA en Leopoldville. Cumplía a la perfección con el perfil de la clase de dictador u "hombre fuerte" que los estrategas políticos de Occidente tenían en alta estima. Según lo describe Eric Rouleau (1983, 8), el "hombre fuerte" debe ser ingenioso, astuto; debe estar libre de alianzas ingobernables y no someterse al consenso público "que pudiera impedirle estar de acuerdo con sus protectores del exterior. Es particularmente ambicioso y no se detiene ante nada para alcanzar sus objetivos".

Considerado poseedor de tan apreciadas cualidades, Mobutu parece haber sido preparado cuidadosamente como candidato perfecto a "hombre fuerte" del Congo. Sus antecedentes militares y políticos —formó parte del ejército colonial y del partido y del gobierno de Lumumba, respectivamente— fueron condiciones necesarias para su creciente influencia. Ser nombrado jefe del estado mayor por Lumumba durante el motín de julio de 1960 y comandante en jefe después de que Kasa-Vubu destituyera al general Víctor Lundula en septiembre; su golpe de Estado contra Lumumba el 14 de septiembre de 1960, y el caudillaje del grupo Binza, todo esto contribuyó a dotarlo de inapreciables aptitudes como operario político. Más aún, Mobutu tuvo acceso a la asesoría y al consejo de sus amigos norteamericanos; de los oficiales del ejército belgas que eran parte de sus asesores; de los oficiales de la misión de las Naciones Unidas en el Congo y de oficiales militares isrealistas. El general Ben Hammou Kettani de Marruecos, comandante comisionado de la fuerza de las Naciones Unidas en el Congo, le había ayudado a tramar el primer golpe de Estado. Mobutu ganó las alas de paracaidista en 1963, en Israel.

Puesto que debe su influencia a la intervención de Estados Unidos en los asuntos internos del antiguo Congo Belga y para su supervivencia depende en última instancia del apoyo y la protección occidentales, Mobutu es un "aliado inevitable" de Estados Unidos (Bastin, 1983, 10-11). Este vínculo con el exterior, junto con la base institucional en el ejército y en la maquinaria del Estado central, explican el ascenso al poder y la longevidad de su gobierno. Indiferente a todo intento de ensanchar la base política o de atender las preocupaciones sociales y económicas específicas del grueso de la población, el régimen de Mobutu está condenado a promover y defender activamente los intereses generalmente convergentes de sus protectores externos y los de la clase sin la cual no podría gobernar efectivamente: la burguesía de Zaire.

La dictadura de Mobutu y el subdesarrollo

Inicialmente, el régimen de Mobutu se vanaglorió de deberse a un evidente mandato popular. El golpe de Estado del 24 de noviembre de 1965 ganó la aprobación de casi todos los sectores de la población. El nuevo régimen era popular debido a que sostenía la promesa de paz y estabilidad en una nación despedazada por más de cinco años de luchas civiles. La popularidad inicial del régimen eclipsó, no sólo su dimensión externa, sino a la clase de las bases y también a los intereses personales que Mobutu tenía en la vida política del país. Precisamente, estos factores habrían de limitar la capacidad del régimen para servir a los intereses del común de la gente, y debilitar paulatinamente la credibilidad del pueblo.

Estos tres factores representan intereses compatibles entre sí que giran en torno a la reproducción de estructuras económicas orientadas a la exportación, heredadas del colonialismo. La expansión del sistema de importaciones y exportaciones asegura el acceso de Occidente a una reserva relativamente segura y rica de materias primas, y la afluencia constante de ingresos estatales para el régimen y para el caudillo. A la vez, abre la puerta de las oportunidades para que la burguesía de Zaire participe de manera privada en la exportación de materias primas (por ejemplo, café), legal o ilegalmente, y en la importación de toda clase de bienes de consumo.

Comprenderemos mejor la interacción entre estos tres factores y sus consecuencias en la sociedad y la economía de Zaire si los analizamos en el contexto de la historia económica del país desde la independencia. Según el Banco Mundial (1980, 4), la historia se divide en tres periodos principales: *1)* de 1960 a 1967, periodo de confusión económica; *2)* de 1968 a 1974, periodo de crecimiento económico, y *3)* de 1975 a la fecha, periodo de crisis económica.

El primero comprende los años de lucha política cuando se redujo o se abandonó la actividad económica en muchas partes del país. El producto nacional bruto (PNB), que había crecido aproximadamente seis por ciento anual en cuarenta años, se desplomó de manera drástica, y sólo recobró el nivel que tenía antes de la independencia en términos reales al finalizar el periodo (Vanderlinde *et al*, 1980, 182-183).

La agricultura fue uno de los sectores de la economía más afectados puesto que la producción comercializada disminuyó en un cuarenta por ciento, mientras que las exportaciones se redujeron en cincuenta por ciento (Banco Mundial 1980, 4). La incertidumbre política, la paralización de la red de transportes y la resistencia de los campesinos a la producción, impuesta durante la colonia, de cultivos comerciales,

se cuentan entre los factores que contribuyeron al descenso. Incluso antes del 30 de junio de 1960, o sea, antes de la independencia, por razones de seguridad se abandonó la producción agrícola en muchas áreas. Las rivalidades y las luchas entre las diferentes etnias tuvieron como resultado el desplazamiento de miles de personas en varias regiones productoras de básicos, sobre todo en la provincia de Kasai.

Tanto para el Estado como para sus amos del exterior, el avance más significativo de este periodo fue la secesión de la rica provincia minera de Katanga en julio de 1960 y la reincorporación forzosa a la república en enero de 1963. Sin la considerable fuente de ingresos de las exportaciones de Katanga y ante la baja de producción y de ingresos del resto del país, el Estado tuvo que recurrir a donativos de los Estados Unidos y de las Naciones Unidas para hacer frente a la nómina de sueldos. Era prácticamente imposible pensar en gastos de investigación o capital de los fondos locales. Como ya se ha mencionado, se puso fin a la secesión de manera calculadora para reforzar a los líderes moderados prooccidentales y proteger los intereses belgas en un contexto occidental más amplio (Peemans 1980, 278).

Después de la secesión, la prioridad de la política económica del Estado era solucionar la disputa con Bélgica acerca de los valores en cartera y la deuda externa del Estado colonial. En vísperas de la independencia, Bélgica había tratado de despojar al nuevo Estado del legítimo derecho a estos valores al expoliar al Estado colonial de sus vastas posesiones en beneficio de compañías belgas. A la vez, hizo lo que pudo para sobrecargar de deudas a la antigua colonia.

En este punto, Mobutu entra en escena, en 1965. Comienza por hacer presión con las exigencias de la nueva clase dirigente de una ración mayor del pastel económico, toda vez que los elementos radicales que pudieran amenazar a los intereses occidentales ya habían sido eliminados. Rápidamente se vio que estos intereses no son monolíticos, merced a la competencia sostenida entre los diversos países occidentales y sus respectivas multinacionales por nuevas fuentes de materias primas, nuevos mercados para los bienes manufacturados y los servicios técnicos, y nuevos campos para inversiones redituables. Coludidos frente al peligro, real o imaginario, los intereses occidentales exhiben contradicciones internas y rivalidades que los estados poscoloniales pueden explotar en beneficio propio, o a los cuales pueden sucumbir y convertirse en reserva neocolonial, en "la nueva rebatiña por África" (Tarabrin 1974).

Dadas sus relaciones con los Estados Unidos y las exigencias de un nacionalismo económico, Mobutu se convirtió en instrumento de la burguesía internacional, encabezada por los Estados Unidos, para

desintegrar el monopolio colonial belga y penetrar en casi todos los sectores de la economía de Zaire. Entre los recién llegados se incluían Italia, Japón, la República Federal de Alemania y Francia. Mientras tanto, la Gran Bretaña y Sudáfrica quedaban en una situación de poder avanzar en sus posiciones ya establecidas en el mercado de Zaire. Más que la ley de Barajika, de 1966, que establece el legítimo derecho del Estado a reclamar toda la tierra y los minerales, o que el simple hecho de cambiar la condición legal de privada a pública, de la *Union Minière du Haut-Katanga* —la enorme compañía que explotaba las minas de cobre—, aquella penetración explica por qué Bélgica tomó estas cuestiones tan en serio.

Resultó que la burguesía belga no perdió su posición de dominio en la antigua reserva colonial debido a la transformación de la *Union Minière* en la empresa estatal llamada GECAMINES. Incapaz de adoptar o incorporar una estrategia de independencia económica o de confianza propia coherente frente a la guerra económica que Bélgica declaraba en represalia por las políticas populistas de Mobutu, el régimen optó por ceder y firmar convenios para salvar las apariencias. La maquinaria propagandística del régimen no vaciló en presentar tales acuerdos como verdaderas victorias de la guerra por la "independencia económica". Antes que debilitar las cadenas de la dependencia económica, la "nacionalización" de la industria del cobre las reforzó. El convenio de 1967 entre el Estado y la *Union Minière* proporcionó amplias compensaciones y otorgó contratos de administración, procesamiento y comercialización a una subsidiaria de la compañía minera, a la *Société Générale des Minerais*, otra firma belga. Excesivamente generoso con la *Union Minière*, el convenio se modificó más tarde para aligerar la carga financiera que pesaba sobre el Estado de Zaire.

La realidad fundamental revelada por este episodio, y que en 1973 habría de confirmar la "zairinización de las empresas comerciales y agrícolas, durante el segundo periodo de la historia económica, es que uno de los objetivos básicos del régimen de Mobutu a partir de 1966 ha sido reforzar su poder para negociar con el capital del monopolio extranjero a fin de proporcionar a la burguesía de Zaire una sólida base económica (Peemans 1975, 163). Constituida por los líderes pequeño burgueses de la lucha independentista y por nuevos miembros reclutados entre los titulados universitarios, oficiales militares y comerciantes ricos, la clase dirigente de Zaire es el mayor beneficiario de la dictadura de Mobutu y del sistema de padrinazgo construido en torno a él.

El enriquecimiento y la consolidación de la burguesía como clase privilegiada se logró mediante la espectacular recuperación de las acti-

vidades económicas entre 1968 y 1974. La recuperación fue posible debido a la estabilidad política, a la devaluación y al cambio de la moneda en 1967 y, sobre todo, al alto precio del cobre durante la guerra de Vietnam. El gran nivel de la actividad económica y de las exportaciones —el PNB creció aproximadamente en un diez por ciento entre 1967 y 1970 y aproximadamente un cinco por ciento entre 1970 y 1973— se combinó con un código de inversiones muy liberal para crear condiciones favorables a la inversión extranjera. Sin embargo, la mayor parte de las inversiones se repartió entre la minería y las manufacturas, y entre los servicios tendientes a beneficiar a varios de los mayores centros urbanos en el país. La agricultura, el transporte y la salud recibieron asignaciones desproporcionadamente inferiores, aun cuando la primera había sido declarada oficialmente la "prioridad de prioridades". Mientras tanto, la mayor parte de los gastos en educación fueron a dar a la nómina de sueldos.

La política económica sirvió principalmente a los intereses de la nueva clase gobernante. Retuvo mucho de su sabor colonial: apoyo total a las exportaciones, salarios bajos para los trabajadores y burócratas de rangos menores, precios bajos para los productos agrícolas y una pesada carga fiscal para los pobres. Como medio para generar ingresos para el gobierno y dudosos pagos al contado para los oficiales en puestos locales, el sistema tributario constituía todavía un aspecto importante de la explotación económica. El rico e influyente utilizaba sus derechos para evadir impuestos, mientras que el pobre e indefenso sufría en su estado de inseguridad permanente debido a la naturaleza arbitraria de la recaudación fiscal (Nzongola 1975, 272-323; Schatzberg 1980, 59-82).

La recuperación económica a largo plazo se vio comprometida por las políticas económicas en búsqueda de prestigio y nacionalistas, asociadas a la ideología de la "autenticidad", a los costosos y nada productivos proyectos de construcción que originan y a la corrupción que suele acompañar a tales proyectos. Entre éstos se incluyen la nueva ciudad y el aeropuerto internacional de Gbadolite, aldea natal de Mobutu; la extravagante línea eléctrica Inga-Shaba, que ahora es un elefante blanco; la escasamente aprovechada siderúrgica Maluku, que depende de la chatarra importada, y muchos otros, demasiados para ser mencionados aquí. La herencia para el Estado y la sociedad de Zaire consiste en una deuda externa de aproximadamente cinco mil millones de dólares y en un fracaso económico poco frecuente en un país políticamente estable y en tiempos de paz.

Los orígenes de la crisis económica actual pueden situarse a principios de los setenta, cuando el alto precio del cobre indujo al Estado

a invertir en los desatinados proyectos mencionados, que exigieron una gran cantidad de capital extranjero. Estas inversiones hundieron al país en una deuda externa que en 1976 ya había aumentado a cuatro mil millones de dólares. Al mismo tiempo, la clase dirigente buscó ejercer un control mayor sobre la economía en general y el sector comercial en particular, de donde derivan las medidas de nacionalización de 1973 a 1975.

La primera de tales medidas se denominó "zairinización" y consistió en la confiscación de grandes y medianas empresas comerciales y agroindustriales que pertenecían a ciudadanos extranjeros (griegos, portugueses, italianos, pakistaníes, belgas) en beneficio de políticos de Zaire, altos funcionarios burócratas y comerciantes. El decreto de la zairinización fue anunciado por el presidente Mobutu el 30 de noviembre de 1973.

Un año más tarde, en diciembre de 1974, se declaró el fracaso de la zairinización. Los nuevos propietarios o *acquéreurs* no habían sabido conducir apropiadamente los negocios que habían obtenido gratis, pero lo que el líder burgués inicialmente había proclamado como "guerra contra la burguesía", culminó en la victoria de esa clase. La gran mayoría de los receptores de los negocios del 30 de noviembre triunfaron al no tener que entregarlos al Estado. En realidad, la "guerra contra la burguesía" resultó ser un asalto en contra del sector industrial, fundamentalmente belga. Una gran parte de este sector se incorporó al sector paraestatal en expansión.

Los ideólogos del mobutismo —nunca faltos de palabras— hallaron conveniente coronar esta segunda fase del proceso de nacionalización, iniciado en 1973, con un lema revolucionario. La llamaron etapa de "radicalización". Desafortunadamente para ellos, este nuevo paso, al igual que el de la zairinización, no logró mejorar la capacidad de la economía nacional para servir al pueblo de Zaire. Sólo los nuevos gerentes de las empresas estatales —que en su mayoría ya eran *acquéreurs*— y sus asociados, los altos funcionarios de la burocracia, lograron servirse buenas tajadas de salarios exorbitantes, fondos fraudulentos, comisiones dudosas y demás ganancias. La única radicalización perceptible fue la del deterioro de la situación económica del país, cuya consecuencia principal hoy en día es la miseria progresiva del ciudadano común, hombres, mujeres y niños.

Aunque muchas de las empresas nacionalizadas ya han sido devueltas a sus propietarios extranjeros anteriores a 1974, la zairinización y la radicalización definitivamente contribuyeron a reforzar la posición económica de la burguesía. De conformidad con la fórmula del retroceso, que señala que el cuarenta por ciento de los títulos se

reserven para los nacionales de Zaire, o tal vez en aras de su seguridad a largo plazo, las empresas de los extranjeros tratan de conseguir una participación considerable de la burguesía, clase que se está convirtiendo rápidamente en una de las más ricas de África.

Conclusión

Los intereses estratégicos y económicos de Occidente localizados en el África central y meridional imponen la necesidad de mantener a Zaire bajo un estricto control occidental. Así, los esfuerzos para lograr una recolonización occidental colectiva se iniciaron inmediatamente después de la independencia. Finalmente, los Estados Unidos remplazaron a Bélgica en su calidad de árbitro principal del destino de la nación.

Los esfuerzos han continuado desde entonces. Entre éstos se incluye la asistencia militar, económica y técnica para cada líder moderado (Adoula, Tshombe y Mobutu), además de la eliminación de Lumumba, la supresión de las insurrecciones lumumbistas y mulelistas en los años sesenta y la más reciente intervención durante las guerras de Shaba en 1977 y 1978.

El apoyo exterior es un factor esencial en la crisis continua del Estado y la sociedad en Zaire, puesto que Mobutu siempre cuenta con Occidente para apuntalar el régimen, pese al fracaso y a la incapacidad para manejar la economía de manera adecuada. La única forma en que Mobutu puede sostener su gobierno frente a una oposición tan extendida es mediante el ejercicio de poderes dictatoriales, y ateniéndose excesivamente al ejército y a la policía de seguridad para mantener el orden por la fuerza y la intimidación.

Los resultados más significativos de la dictadura de Mobutu abarcan el deterioro de las condiciones materiales de vida del ciudadano común, cuyo nivel ha declinado en términos absolutos desde la independencia, el desplome del aparato estatal de servicios sociales y la penetrante corrupción de la sociedad.

Para detener tal decadencia social y moral sería necesaria la transformación radical del Estado neocolonial. El primer paso en ese sentido sería derribar la dictadura de Mobutu.

Traducción: *Lilia del Carmen Granillo Vázquez*

Bibliografía

Baran, Paul A., 1957, *The Political Economy of Growth*, Nueva York, Monthly Review Press.

Bastin, Jean-François, 1983, "Le Maréchal Mobutu, allié obligé de l'Amérique". *Le Monde Diplomatique* 30, núm. 354, septiembre, 10-11.

Cockcroft, James D., André Gunder Frank y Dale L. Johnson, 1972, *Dependence and Underdevelopment: Latin America's Political Economy*, Garden City, Nueva York, Anchor Books.

Hart, Keith, 1982, *The Political Economy of West African Agriculture*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kalb, Madeleine G, 1982, *The Congo Cables: The Cold War in Africa-From Eisenhower to Kennedy*, Nueva York, Macmillan.

M'Bokolo, Elikia, 1983, "Historicité et povoir d'État en Afrique noire". *Relations Internationales*, núm. 34, verano.

Ness, Gayl D., 1967, *Bureaucracy and Rural Development in Malaysia*, Berkeley, University of California Press.

Nzongola-Ntalaja, 1975, "Urban Administration in Zaire: A Study of Kananga, 1971-1973", Tesis doctoral, Universidad de Wisconsin-Madison.

_____, 1982, *Class Struggles and National Liberation in Africa*, Roxbury, Maryland, Omenana.

Peemans, Jean-Philippe, 1975, "The Social and Economic Development of Zaire since Independence: An Historical Outline", *African Affairs* 74, núm. 295, abril, 148-179.

_____, 1980, "Imperial Hangovers: Belgium-The Economics of Decolonization", *Journal of Contemporary History* 15, núm. 2, abril.

Rouleau, Eric, 1983, "Guerre et intoxication au Tchad", *Le Monde Diplomatique* 30, núm. 354, septiembre.

Raid, Shafik-G., 1969, *De Léopoldville à Kinshasa: La situation économique et financière du Congo ex-Belge au jour de l'indépendence*, Bruselas, Centre National d'Étude des Problèmes Sociaux de l'Industrialisation en Afrique noire.

Schatzberg, Michael G., 1980, *Politics and Class in Zaire: Bureaucracy, Business, and Beer in Lisala*, Nueva York, Africana Publishing Co.

Seers, Dudley, 1972, "What are We Trying to Measure?", *Journal of Development Studies* 8, núm. 3, abril, 21-36.

Swainson, Nicola, 1980, *The Development of Corporate Capitalism in Kenya*, Berkeley, University of California Press.

Vanderlinden, Jacques, ed., 1980, *Du Congo au Zaire, 1960-1980: Essai de bilan*, Bruselas, CRISP.

Weissman, Stephen R., 1974, *American Foreign Policy in the Congo 1960-1964*, Ithaca, Cornell University Press.

_____, 1978, "The CIA and U.S. Policy in the Zaire and Angola", pp. 382-432, en Réné Lemarchand, ed., *American Policy in Southern Africa: The Stakes and the Stance*, Washington, D.C., University Press of America.

World Bank, 1980, *Zaire: Current Economic situation and Constraints*, Washington, D.C., El Banco Mundial.

12. LA REORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y DEL PUEBLO TRABAJADOR EN TANZANIA

Issa G. Shivji

Introducción

Lenin y Marx hicieron dos profundas observaciones a lo largo de su análisis político; éstas constituyen los puntos de partida y nuestro principio teórico para entender la reorganización del Estado en Tanzania (teritorio continental). Al discutir la función de los sindicatos, Lenin afirmó:

> La regla básica, el primer precepto de cualquier movimiento sindical es no depender del "Estado", sino únicamente de la fuerza de la propia clase. *El Estado es una organización de la clase gobernante*[1]

La concepción del Estado como organización de la clase gobernante tiene el mérito de evitar los engaños teóricos relacionados con la noción marxista vulgar del Estado como *instrumento* o *herramienta* de la clase gobernante.[2] Esta noción vulgar conduce inevitablemente a establecer un tipo de relación mecánica entre Estado y clase. Se ve al Estado como un instrumento pasivo del que puede servirse cualquier clase. En este caso el cambio revolucionario significa que otra clase se apoderara del Estado antes que se dé el proceso de su destrucción.

[1] Lenin, V. I., *On Trade Unions*, Moscú, Progreso, 1970, p. 307. Las cursivas son mías.

[2] Cf. Shivji, I. G., "The state in the dominated social formation of Africa: some theoretical issues", en *International Social Science Journal*, Unesco, 1980, vol. XXXII, núm. 4, p. 730.

Por otra parte, la noción leninista sitúa al Estado como un órgano integral en el cuerpo político de la clase gobernante. En su organización institucional y en su carácter político, el Estado encarna y refleja las características particulares de la formación social en que se ubica. Esto nos conduce a la concepción marxista. Marx observó:

> . . . el Estado político nos indica los conflictos cotidianos del hombre. Así, el Estado político, dentro de los límites de su forma, expresa, *sub-specie rei publicae* (desde la posición política) todos los intereses, necesidades y conflictos sociales.[3]

De este modo, el Estado es el espacio donde se expresan en su forma más condensada todas las contradicciones de la "sociedad civil". De una forma distinta, Lenin expresó la misma idea al decir que "la política es una expresión concentrada de la economía".[4]

En este trabajo utilizamos los principios teóricos ya descritos para entender la transición del Estado colonial al neocolonial en Tanzania. *Para propósitos de análisis aislamos dos niveles: el del poder del Estado y el del aparato estatal.* De hecho, ambos se interrelacionan. De cualquier manera, la reorganización del Estado en Tanzania puede entenderse mejor si se discute a fondo la reorganización institucional del Estado, cuyo desarrollo fue paralelo al reordenamiento de las relaciones con el imperialismo y la realineación interna de las clases. Pero este proceso no fue, de ninguna manera, voluntario, implicó una profunda lucha de clases, así como conflictos en la "sociedad civil" entre la clase trabajadora y la clase (o clases) gobernantes.

La génesis del Estado neocolonial se discute someramente en las siguientes tres secciones del trabajo, también se señalan algunas características sobresalientes de la economía política de la formación social colonial. En la tercera parte discutimos el surgimiento de la clase gobernante neocolonial, sus relaciones con el imperialismo; la reorganización de las facciones dentro de la clase gobernante y la relación de la clase gobernante con el pueblo trabajador. Intentamos también esbozar la periodización de estos acontecimientos. Esta parte se concentra en elucidar cómo se reflejan las relaciones y contradicciones de clase en torno al poder del Estado.

En la cuarta parte del trabajo discutimos la reorganización de los

[3] Citado en Lenin, V. I., "What the 'friends of the people are' and how they fight social democrats", en *Collected Works*, Moscú, Progreso, 1971, vol. I, p. 162 n.

[4] "Once again on the trade unions, the current situation and the mistakes of Trotsky and Bukharin", en *Selected Works*, Moscú, Progreso, 1971, vol. III, p. 534.

principales aparatos del Estado, en particular las instituciones políticas, burocráticas, ideológicas y represivas. Hacemos esto para mostrar el contexto en el cual la clase gobernante estableció su hegemonía organizativa e ideológica sobre el pueblo trabajador. A lo largo de la discusión también se tratan las implicaciones de destrucción y estatización de las organizaciones independientes de masas de la clase trabajadora, tales como cooperativas, sindicatos, uniones de estudiantes, etcétera, resultado del establecimiento de dicha hegemonía.

Esencialmente este trabajo es un esbozo analítico delineado a partir de material empírico de varias fuentes secundarias, algunas de las cuales se señalan al final del trabajo en las notas bibliográficas, por eso evitamos apoyar o ilustrar nuestros instrumentos analíticos con evidencia empírica en el texto, que hubiera estado de sobra por tratarse de material común y conocido.

La génesis del Estado tanzaniano

En Tanzania la génesis del Estado posindependiente es colonial. El Estado colonial se estableció a principios de este siglo como consecuencia de la invasión imperialista, no fue resultado de las contradicciones y divisiones sociales internas. Incluso la sociedad tanzaniana precolonial no era totalmente homogénea.[5] En algunos lugares comenzaron a desarrollarse divisiones sociales; en otros, aun los rudimentos del Estado podían distinguirse aunque en su forma incipiente. Pero el imperialismo los subyugó para establecer su propio gobierno y control.

En un sentido, el término "Estado colonial" alude a lo que en realidad era una extensión del Estado imperialista metropolitano, ya que no había un Estado *separado* en la colonia. La clase gobernante era una clase esencialmente ausente, formada por la burguesía metropolitana. Los aparatos del Estado colonial eran una extensión del Estado metropolitano.

Además de mantener bajo control a la población colonial, el Estado de la colonia debía, como función principal, instalar, impulsar y

[5] Para una discusión de la sociedad precolonial ver, *inter alia*, Iliffe, J. A., *History of Modern Tanganyika*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979; Rweyemamu, J., *Underdevelopment and Industrialization in Tanzania: A study of perverse capitalist development*, Nairobi, Oxford University Press, 1972, capítulo 1; y Kjekshus, H., *Ecology Control and Economic Development in East African History*, Londres, Heinemann, 1977.

reproducir ciertas relaciones económicas para facilitar la explotación de los recursos de la colonia. Así, el Estado desempeñaba un papel central tanto para establecer relaciones capitalistas limitadas, como para traer relaciones precapitalistas al ámbito de su hegemonía. El Estado colonial era de tipo despótico debido a su carácter imperialista en general y a su papel específico en la formación colonial. Lo definían los aparatos *burocrático* y *represivo*, y no el *político*.

El Estado colonial no tenía una base social interna, orgánica. El capital imperialista se vinculaba con el gran capital local, principalmente el de la burguesía residente que provenía de minorías nacionales de inmigrados, entre los cuales los asiáticos eran los más importantes,[6] y cuya función era de subordinación al capital extranjero en las plantaciones y sobre todo en el sector comercial. Esta burguesía local tenía una posición económica crucial, pero no compartía el poder político, de ahí que en la Tangañica colonial no se conocieran las organizaciones explícitamente políticas (burguesas o de otro tipo), hasta la década de los años cincuenta. Existía lo que podría caracterizarse como grupos profesionales, étnicos o específicamente de presión; es decir, organizaciones cuyo propósito es presionar el servicio civil colonial en programas políticos específicos por una parte, y por otra actuar como barómetro del Estado para medir el sentir de diversos sectores de la burguesía y de la pequeña burguesía. Incluso el llamado Consejo Legislativo[7] estaba lejos de ser un cuerpo representativo, se componía de miembros de los principales grupos étnicos y de los intereses económicos dominantes elegidos por el gobernador. La sección dominante del consejo se formaba con miembros del ejecutivo.

Éste era, pues, el Estado que se heredó en los tiempos de la independencia. En la parte siguiente discutiremos la transición del Estado colonial al neocolonial, cuando se reformó el poder estatal y se reorganizaron sus aparatos.

Del Estado colonial al neocolonial

En los trabajos radicales se ha vuelto lugar común afirmar que con la independencia no hubo cambio fundamental en los estados africanos,

[6] Para una buena discusión del capital asiático ver Honey, MS., *A History of Indian Merchant Capital and Class Formation in Tanganyika C. 1840-1940*, tesis doctoral, Universidad de Dar Es-Salam, 1982.

[7] Para una mayor discusión de la organización institucional del Estado de la colonia ver Pratt, C., *The Critical Phase in Tanzania: 1945-1968*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, parte 1.

que a lo mucho fue un simple cambio de gobernadores, los negros sustituyeron a los blancos mientras que el control imperialista externo permaneció.[8] Esta retórica vulgar pudo haber tenido un efecto poderoso como propaganda para denunciar los manejos imperialistas de gobiernos africanos en la década de los años sesenta y probablemente a principios de los setenta. Pero esas afirmaciones han demostrado ser inadecuadas analítica y políticamente a la luz de las dos décadas de independencia y de las realidades de la formación socioeconómica africana. Estas "teorías" radicales no han podido explicar en toda su profundidad lo complejo de las rivalidades imperialistas, la configuración cambiante de las fuerzas de clase nacionales, el carácter de los estados africanos ni, por último, las tareas de liberación nacional. Aun cuando algunas de estas posiciones radicales se cubrieron con el manto del marxismo-leninismo, se inspiraron más en los escritos de Fanon, Nkrumah y Nyerere, y en el mejor de los casos (probablemente con la excepción de Fanon) no van más allá del colonialismo y la *independencia* nacional para entender el imperialismo y la *liberación* nacional. Por lo tanto, no es sorprendente que en la actualidad haya un rechazo creciente de las tesis simplistas y una toma de conciencia y un esfuerzo para entender la realidad concreta de África, a la manera en que Marx y Lenin lo hicieron con las formaciones sociales de su tiempo.

Así pues, consideramos que, primero y ante todo, la independencia nacional significó la creación de un Estado *separado*. Lenin dio este significado a la autodeterminación política.[9] La creación de un Estado separado otorgó un papel mayor y más importante tanto a las contradicciones internas antes calladas,[10] como a las contradicciones interimperialistas en la formación social interna. El foco de análisis para entender las realidades de la formación social africana debe ser el estudio de estas contradicciones.

En Tanzania, el Estado experimentó una reforma y reorganización importantes después de la independencia, proceso que acarreó luchas sociales en diversos niveles.

Después de un tiempo, el papel hegemónico del antiguo poder co-

[8] Éste era el artículo fundamental de los escritos sarcásticos de Nabudere y sus asociados en el así llamado debate de la Universidad de Dar Es-Salam. Para sus escritos ver, Tandon, Y. (comp.), *Debate on Class, State and Imperialism*, Dar Es-Salam, Tanzania Publishing House, 1983.

[9] Lenin, V. I., "A Caricature of Marxism and Imperialist Economism", en *Collected Works*, vol. 23, pp. 28-75.

[10] Para esta formulación ver Cabral, A., *Revolution in Guinea*, Londres, parte 1, 1969, p. 56.

lonial, Gran Bretaña, se erosionó. A cambio, las relaciones con el imperialismo se *multilateralizaron*. La preeminencia del capital, la ayuda y asistencia técnica británicas pasaron a un segundo plano cuando el Banco Mundial, Canadá y los países escandinavos, así como agencias de ayuda multilateral, tomaron su lugar. En tanto que en lo político, el punto de inflexión en las relaciones entre la Gran Bretaña y Tanzania se encontró en la ruptura de relaciones diplomáticas después de la UDI en Rodesia; y en lo económico se localizó en la nacionalización de los bancos de varias compañías británicas después de la *Declaración de Arusha* de 1967. Mientras tanto, el meollo de las relaciones internacionales y de la política exterior radicó en la posición no alineada, el anticolonialismo (en lo que se refiere específicamente a los países sudafricanos aún colonizados), y el antirracismo. Sathyamurthy[11] observó de manera sucinta que el Estado en Tanzania prefiere, en la práctica, la versión centrista del no alineamiento a la radical. En la práctica, el racismo se ve como el principal enemigo, aun cuando se le condena junto con el imperialismo y el neocolonialismo. Se apoya a movimientos de liberación en su lucha anticolonial, pero se obra con mucha cautela cuando se presenta el problema de la creación de estados populares, de masas y antimperialistas. En este sentido, se ve la lucha armada como medio para obligar al enemigo a negociar y no como forma de politización, movilización y organización de las masas para convertirlas en una gran fuerza política. Sathyamurthy concluye que el Estado de Tanzania ha ignorado en sus relaciones internacionales una de las mayores contradicciones del mundo actual, la contradicción entre imperialismo y liberación nacional, lo cual refleja su compromiso interno con una variante "socialdemócrata" del "socialismo" en un sistema unipartidista. Podríamos añadir que para entender los programas políticos e ideológicos del Estado tanzaniano y su política exterior, es necesario analizar las características y la formación de la clase gobernante de Tanzania.

La pequeña burguesía dirigió el movimiento nacionalista. La burguesía local subordinada al capital extranjero ya mencionada, desempeñó cuando mucho, un papel retrógrado en relación con esto. Las políticas económicas que el Estado adoptó inmediatamente después de la independencia eran armas de dos filos: una industrialización por sustitución de importaciones y la expansión de la producción de cultivos de exportación. Era continuar con los programas políticos de la

[11] Sathyamurthy, T. V., "Tanzania's non-aligned role in international relations", *India Quarterly*, Nueva Delhi, Indian Council of World Affairs, enero-marzo, 1981.

colonia de los años cincuenta, reforzados por el informe de 1960 del Banco Mundial.[12] En este programa económico se suponía que el Estado tendría un papel central en distintos niveles: primero, movilizar la inversión extranjera y crear las condiciones internas necesarias, como una política fiscal e impositiva adecuada, supresión de la resistencia de los trabajadores, instrumentos legales necesarios para el control de los mismos, infraestructura, etcétera. Segundo, controlar al productor campesino e incrementar su integración al mercado internacional. Tercero, el Estado tuvo un papel importante en la reorganización del mercado, tanto en los canales internos para la exportación de cosechas como en el mercado nacional de bienes manufacturados e intermedios de importación. Pero estas políticas económicas no pueden separarse de la reestructuración de las fuerzas de clase que ocurrió simultáneamente.

Con el surgimiento de una nueva clase capitalista local subordinada al capital foráneo, la base social del imperialismo sufrió un cambio importante. Una sección de la pequeña burguesía que heredó las riendas del gobierno se transformó en burguesía, una burguesía estatal. En términos generales, la creciente participación del Estado en la economía lo facilitó, particularmente por su papel en el desplazamiento del capital comercial privado como comprador del producto de los campesinos.[13] Las cooperativas controladas por el Estado y más adelante las compañías del Estado o paraestatales desempeñaron esta función. Este proceso culminó con la *Declaración de Arusha* que anunciaba una intervención masiva del Estado en la economía y la consolidación de la burguesía estatal.[14] Por otra parte, un fragmento de la anterior burguesía comercial ocupó un lugar en el sector manufacturero e industrial bajo la protección del Estado. A raíz de la *Declaración de Arusha* este capital privado local se embarcó en negocios conjuntos

[12] Los desarrollos de la posindependencia han sido cubiertos por muchos escritores, pero para una buena exposición ver, en términos generales, Coulson, A., *Tanzania: A Political Economy*, Londres, Oxford University Press, 1982.

[13] Para la expansión de las cooperativas y la racionalidad que está detrás del apoyo del Estado hacia ellas ver, *Report of the Special Committee of Enquiry into Co-operative Movement and Marketing Boards*, Dar Es-Salam, Government Printer, 1968.

Acerca del desarrollo de las cooperativas en términos generales ver, Saul, J., "Marketing Co-operatives in a Developing Country, the Tanzanian case", en Saul & Cliffe (comps.), *Socialism in Tanzania*, Nairobi, East African Publishing House, 1973, vol. II, pp. 141 ss; Hyden, G., ed., *Co-operatives in Tanzania*, Dar Es-Salam, Tanzania Publishing House, 1976; y Coulson, A., *A Political Economy*, *op. cit.*, capítulo 8.

[14] Cf. Shivji, I. G., "The Silent Class Struggle", en Shivji *et al.*, *The Silent Class Struggle*, Dar Es-Salam, Tanzania Publishing House, 1973, y Shivji, I. G., *Class Struggles in Tanzania*, Nueva York, Monthly Review Press, 1976.

con el capital estatal e internacional.[15] Así, la base social del imperialismo adquirió una forma nueva, la "nueva" clase gobernante que se subdividía esencialmente en dos partes: *la burguesía apoyada en el Estado o burguesía estatal y la gran burguesía privada.* Juntas formaban la gran burguesía subordinada al capital internacional. La burguesía estatal ha sido la fracción hegemónica de la clase gobernante. Nosotros proponemos que la relación entre ambas fracciones ha sido contradictoria, de lucha y unidad. Con el fin de diferenciar cuál aspecto ha dominado en épocas particulares se requiere de una periodización histórica, que será indicada en el presente trabajo; pero antes señalaremos algunas de las principales implicaciones del carácter de la clase gobernante bosquejada líneas antes.

La hegemonía del Estado o burguesía burocrática ha significado la presencia omnipotente y totalmente extendida del Estado y de sus instituciones en la vida social. En lo económico, muchos de los controles del Estado han actuado, sin duda, como motivos de irritación para la burguesía privada a pesar del apoyo total del Estado. Hasta cierto punto, el papel dominante del Estado y por lo tanto su papel en la acumulación ha requerido de la restricción de la acumulación privada, tanto de la burguesía privada como de los miembros *individuales* de la burguesía estatal. Estos últimos han tenido que involucrarse en la acumulación privada en forma subrepticia[16] (con ayuda de miembros de la burguesía privada) lo cual indica cuánto se restringió, de modo tal que la burguesía estatal ha terminado gastando gran parte de su ingreso (legal e ilegal) en consumo conspicuo.

El papel predominante del Estado en la economía también significó una expansión enorme del aparato burocrático improductivo del Estado y al mismo tiempo la burocratización de la economía. Más aún, el control del Estado ha conducido inevitablemente a la creación de una organización estatal monopólica y monolítica cuyos resultados se traducen en ineficiencia, nepotismo, corrupción y una pobre actuación de la economía, incluso para los niveles de la neocolonia. Estas características peculiares de la formación sociopolítica de Tanzania han empeorado la acostumbrada crisis neocolonial que la mayoría de los países dominados por el imperialismo han enfrentado.

En lo político y en lo organizativo, la burguesía estatal ha usurpa-

[15] Para una discusión acerca de las empresas conjuntas ver Shivji, I. G., "Capitalism Unlimited: public corporations in partnership with multinational corporations", *The African Review*, vol. 3, núm. 3, 1973.

[16] A menudo hay rumores acerca de rupturas en el código del liderazgo que impide a los líderes del Partido, gobierno y paraestatales comprometerse en negocios o tener dos fuentes de ingreso.

do toda la iniciativa e independencia para organizarse del pueblo. El sistema de partido único lo refleja claramente, así como la destrucción de movimientos de masa independientes tales como los sindicatos, cooperativas, organismos de mujeres, jóvenes y estudiantes; incluso es común el control estatal sobre organizaciones religiosas, culturales, sociales y deportivas. De esta manera, la gente se vuelve totalmente dependiente del Estado y el resultado final es un sistema cuasi autoritario caracterizado por el predominio de organismos designados más que de representación, y elecciones indirectas más que directas de representantes. Más adelante consideraremos algunos de estos temas en la discusión de los aparatos estatales.

En el plano ideológico, Ujamaa, o el socialismo, ha tenido un papel importante en el ascenso de la burguesía estatal. *Ujamaa es, en lo esencial, el socialismo de la pequeña burguesía en el escenario africano*. Rechaza la lucha de clases y el papel vanguardista del proletariado; no tiene una concepción científica de la explotación ni entiende al imperialismo como la etapa monopólica del capitalismo. Es interesante notar que, a pesar de que la pequeña burguesía es la base material de esta ideología, en la práctica ha ayudado al surgimiento de una burguesía, en este caso la burguesía burocrática. No se trata de un caso excepcional ya que es posible encontrar varios ejemplos en la historia, en donde la ideología pequeñoburguesa sirvió a los intereses de las burguesías monopolistas (por ejemplo, la Alemania de Hitler, el surgimiento de la burguesía boer en Sudáfrica, etcétera). Señalado esto, trazaremos ahora el bosquejo de la periodización del desarrollo de la clase gobernante y el Estado.

1961-1964

Fue un periodo de transición. El gobierno posindependiente heredó más o menos intacto el Estado colonial debido a la naturaleza de la lucha de independencia. La pequeña burguesía que dirigió al partido ahora ocupaba puestos importantes en el gobierno. El poder hegemónico imperialista aún era británico, no sólo en Tangañica sino en toda la región (por ejemplo en África del este: Kenia, Uganda y Zanzíbar).

Mientras tanto, nuevas luchas en el seno de la pequeña burguesía comenzaban a salir a la superficie y a fermentar. De hecho, éstas habían comenzado a desarrollarse dentro del TANU (Unión Nacional Africana de Tangañica) a fines de la década de los años cincuenta. Durante la conferencia del TANU en Tabora, 1958, Zuberi Mtemvu salió

de la conferencia y formó su Congreso Nacional Africano.[17] Varios pequeños partidos disidentes[18] se formaron inmediatamente después de la independencia, pero la oposición de mayor importancia provenía del TANU. Los portavoces de estas tendencias de oposición eran esencialmente nuevos diputados del parlamento y algunos líderes del movimiento sindical,[19] acaso la organización más importante fuera del Estado.

Las demandas de la oposición giraban en torno a un mayor apoyo del Estado a los empresarios nativos para evitar la competencia con la burguesía ligada al capital foráneo, más fuerte económicamente. En lo esencial se trataba de una demanda de los comerciantes africanos en ascenso (pequeña burguesía) que se valía de un nacionalismo "estrecho" expresado a menudo en términos raciales. Pero también es importante señalar que al menos un elemento significativo de las luchas internas de la pequeña burguesía fue más allá de sus intereses inmediatos. Si bien es cierto que demandas como la africanización de los negocios y el servicio civil (de comerciantes y burócratas), así como la petición correspondiente de negar la ciudadanía a la comunidad asiática eran objetivamente pequeñoburguesas, la lucha alrededor de la autonomía sindical expresaba de manera objetiva los intereses de la clase trabajadora. Sin embargo, ésta no podía expresar sus demandas independientemente del liderazgo pequeñoburgués, por razones sociales y organizativas tratadas extensamente en otra parte.[20]

Este periodo concluyó en 1964, cuando tres sucesos importantes desviaron el curso histórico: la revolución de Zanzíbar, el motín del ejército y la prohibición del movimiento sindical autónomo. La revolución de Zanzíbar determinó la ruptura de la hegemonía regional del imperialismo británico. La unión posterior entre Zanzíbar y Tangañica fue a su vez el comienzo de la multilateralización de las relaciones de Tangañica con el imperialismo. Por otra parte, tanto el motín del ejército como la proscripción de la Federación del Trabajo de Tangañica fueron la piedra de toque en la reorganización del aparato del Estado. El ejército heredado fue disuelto y se creó un "sindicato" nuevo

[17] Bienen, H., *Tanzania: Party Transformation and Economic Development*, Princeton, Princeton University Press, 1970, pp. 54-55.

[18] *Ibid.*

[19] Para esta oposición ver Listowel, J., *The Making of Tanganyika*, Londres, Chatto & Windus, 1965, y Shivji, I. G., *Development and Wage-Labour and Labour Laws in Tanzania: 1920-1964*, tesis doctoral, Universidad de Dar Es-Salam, 1982.

[20] Ver Shivji, I. G., "Working class struggles and organization in Tanzania" en *Mawazo*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Makerere, diciembre de 1983, por aparecer.

como parte integral del Estado. De esta manera la burguesía burocrática ascendente eliminó de una vez las dos posibles organizaciones de oposición a su gobierno (el ejército y los sindicatos). Al mismo tiempo, el presidente nombró una comisión el 28 de enero de 1964, para recomendar las reformas necesarias a la constitución, así como a los estatutos del partido con el fin de instaurar el Estado de partido único en Tangañica.

1965-1968

Éste fue el periodo de consolidación de la organización de la "nueva" clase aliada al capital extranjero. Continuó la restructuración del ejército que había seguido al motín, mientras que se establecía el sistema unipartidista, una vez aplastado el movimiento sindical y formado el sindicato. La base de la Constitución Provisional de Tanzania de julio de 1965 era *El informe de la comisión presidencial del Estado de partido único*. Entre otras cosas, la constitución instauró la dominación de un partido con el monopolio de la actividad política;[21] dio posesión a un presidente ejecutivo quien ". . .en ejercicio de sus funciones actuaría a discreción propia y no estaría obligado a seguir el consejo que otra persona ofreciera. . .";[22] estableció un legislativo donde los miembros designados, nominados o electos indirectamente constituían más de un tercio del total, y compartían con el presidente su poder de formular leyes,[23] además de que éste gozaba del poder último del veto. Junto a estos principios que minaban el poder y la estatura del parlamento, se ampliaron los poderes del comité ejecutivo nacional del partido,[24] así se sembraron las semillas del autoritarismo del ejecutivo. Incluso Platt, admirador apologético del sistema, ha implicado todo esto en sus observaciones:

> Se ha dado un giro de alejamiento de una institución representativa, cuyos miembros son elegidos por todo el pueblo en elecciones válidas, con debates públicos y cuyas reglas de procedimiento aseguran que los líderes continuarán respondiendo; se ha tomado un rumbo hacia una institución cuyos miembros se eligen de manera más informal por un electorado mucho menos numeroso, con encuentros privados y cuyo estilo de debate

[21] Artículo 3 (3) de la Constitución Provisional de Tanzania, 1965.
[22] Artículo 6 (2) de la Constitución Provisional.
[23] Artículo 24, *Ibid.*
[24] Pratt, C., *op. cit.*, p. 214.

abierto no depende de procedimientos bien establecidos sino de la inclinación de Nyerere, el presidente.[25]

En pocas palabras, el fragmento de la clase aliada al capital foráneo con base en el Estado comenzó a establecer su hegemonía institucional, no sólo sobre la clase trabajadora sino también sobre la burguesía privada y la pequeña burguesía.

Al mismo tiempo, el Estado comenzó a intervenir en la economía campesina, en particular en la comercialización del producto agrícola, en dos etapas principales. La primera fue la de poner crecientemente bajo control del movimiento cooperativo el monopolio para comprar el producto agrícola. Correlativamente el Estado inició una cooperativa a la cual dominaba, y organizaciones tales como Intrata y Cosata en el comercio de bienes manufacturados de consumo. La segunda etapa consistió en incrementar el control directo e indirecto del Estado sobre las cooperativas de la burguesía estatal. El resultado neto fue el desplazamiento del capital comercial privado del sector comercial y a la vez, con las organizaciones monopólicas del Estado se creó la posibilidad de una mayor extracción de excedente y acumulación provenientes del campesinado.[26]

Mientras tanto, la Ley del Tribunal Permanente del Trabajo de 1967[27] circunscribió aún más la acción de la clase trabajadora al declarar inexistente la negociación colectiva y establecer un tribunal central controlado por el gobierno cuya función sería la revisión y registro de todos los aumentos salariales.

La *Declaración de Arusha* de 1967 que proclamaba como políticas principales el socialismo y la autosuficiencia, y tomaba algunas medidas concretas en nombre del socialismo, constituyó el clímax de las tendencias discutidas. Se nacionalizaron varias grandes empresas junto con bancos y compañías de seguros. Esto llevó a su fin la dominación del capital británico y de la burguesía comercial. El Estado entró

[25] *Ibid.*, pp. 214-215.

[26] Para la discusión acerca del creciente grado de explotación del campesinado ver Shivji, I. G., "The Exploitation of small peasant", *Humán Futures*, núm. 4, vol. 4, Delhi, PECCE.

Coulson observa que la parte del ingreso proveniente de ganancias por exportaciones de los productores de nuez de la India cayó de un 70 por ciento en 1973-1974 a un 35 por ciento en 1978-1979; de los productores de algodón cayó de un 70 por ciento en 1969-1970 al 45 por ciento en 1970 y al magro 40 por ciento en 1978-1979. *A Political Economy*, p. 350, 18 n.

[27] Para el control de la clase trabajadora a través de la ley ver Shivji, I. G., "Law, State and Working Class struggles in Tanzania", en Hipkins, B. (comp.), *Towards Socialist Legality*, Londres, Academic Press, por aparecer.

a varios negocios compartidos con corporaciones extranjeras multinacionales: británicas, canadienses, americanas y otras. En el periodo posterior a la *Declaración de Arusha* se dio mayor impulso a la industrialización por sustitución de importaciones; comenzaron a entrar en volúmenes mayores que antes ayuda, asistencia técnica y expertos.[28] Las relaciones con el imperialismo se expandieron e intensificaron, y la burguesía estatal junto con la gran burguesía privada (particularmente del sector manufacturero) se convirtieron, como en otro tiempo, en la base social del imperialismo como un todo, pero sin deber lealtad a ninguna potencia imperialista en particular.

Pero el efecto más importante de la *Declaración de Arusha* fue ideológico. La proclamación del programa político socialista fue recibido con enorme apoyo, en especial de las masas trabajadoras del país. Se amplió enormemente el prestigio ideológico del partido gobernante y del Estado. Así la burguesía estatal estableció su hegemonía ideológica cuyo reinado fue supremo durante los diez años siguientes. La base de la así llamada estabilidad política que era al mismo tiempo la sombrilla bajo la que se destruyó toda la iniciativa independiente y la capacidad organizativa de las masas trabajadoras, constituyó la hegemonía organizativa e ideológica de la burguesía estatal. El Estado y el partido controlaban o supervisaban virtualmente toda esfera de la sociedad civil. Nuevamente, el Estado pudo navegar en relativa calma a través de las luchas del periodo *postMwongozista* y de la crisis económica de mediados de los años setenta (a los que volveremos ahora la atención), debido en parte a la posición hegemónica de la clase gobernante.

1971-1975

Este periodo se caracterizó por las intensas luchas de la clase trabajadora. En 1971 el partido emitió su segundo documento importante, el *Mwongozo* o Principio, más radical que la *Declaración de Arusha*. Se refería a la democracia de los trabajadores y a su derecho de controlar sus propias vidas y su destino. Esto desató una ola de huelgas inesperadas en las empresas en contra de las administraciones opresivas. En algunos casos, los trabajadores incluso tomaron las fábricas. Este movimiento puso al descubierto tanto los límites pequeñoburgueses de la

[28] Préstamos y créditos de gobiernos extranjeros y agencias multilaterales dieron un salto de unos 75.9 millones en 1967 a 238.4 millones de chelines en 1975, un incremento del triple. A. Coulson, *A Political Economy, op. cit.*, p. 302.

ideología oficial socialista como al gobierno de la burguesía burocrática en alianza con el imperialismo que se encontraba detrás de esa ideología. El movimiento laboral fue violentamente reprimido, mientras que el Estado amplió su control en las fábricas y empresas.[29]

Durante el mismo periodo, principios de 1974, las principales armas de movilización del partido-Estado consistieron en conducir a los campesinos hacia aldeas por medio del uso de la fuerza y del hostigamiento burocrático.[30] También en esta época se pusieron bajo control los desconcertantes debates y las discusiones ideológicas iniciadas por los estudiantes, al prohibirse sus organizaciones radicales y remplazarlas por ún sindicato controlado por el partido. En suma, la total hegemonía ideológica y organizativa de la clase gobernante le permitió sobrevivir a las tormentas de la lucha de clases sin sufrir muchos daños. No obstante, este periodo marcó al mismo tiempo el inicio de algunas fisuras en esta hegemonía, particularmente en lo ideológico, al grado de mostrar las amplias divergencias existentes entre las acciones y prácticas del Estado y los miembros individuales de la clase por una parte, y las proclamas ideológicas por otra.

El punto de cambio se situó en la crisis económica de 1974-1976. La economía colonial que a principios de los años sesenta se había expandido (expansión de la producción de cultivos de exportación junto con la industrialización vía sustitución de importaciones), ahora comenzó a dar señales de agotamiento.[31] El aumento en los precios del petróleo y la guerra de Uganda fueron sólo las causas inmediatas de la aparición de la crisis típica de las economías neocoloniales. La crisis golpeó con fuerza los niveles de vida de las masas populares[32] mientras que la burguesía y la alta pequeña burguesía (tanto del sector privado como del estatal) incurrieron en diversos delitos económicos, co-

[29] Para las luchas de trabajadores en el postMwongozo ver Mapolu, H., "The Workers Movement in Tanzania", *Maji Maji*, Dar Es-Salam, Tanu Youth League, 1973, núm. 12; Mihyo, P., "The Struggle for Workers' Control in Tanzania", *Review of African Political Economy*, Londres, 1975, núm. 4, y Shivji, I. G., *Class Struggles in Tanzania, op. cit.*

[30] Para la aldeanización forzada ver Coulson, A., "Peasants and Bureaucrats", *Review of African Political Economy*, 1975, núm. 3.

[31] Para la crisis económica de los años setenta ver Coulson, A., *A Political Economy, op. cit.*, capítulo 20. Mientras que el PNB (con costo de factores a precios constantes de 1966) mostró un crecimiento promedio de 5.6 por ciento al año entre 1965-1971, entre 1971-1977 mostró un crecimiento *negativo* de 4.8 por ciento al año, *ibid.*, p. 189.

[32] Si tomamos 1969 igual a 100, el índice estándar de vida de quienes ganan el salario mínimo en Dar Es-Salam ha caído a 53 en 1978, y el de los productores rurales a 73, *ibid.*, pp. 195-197.

rrupción y consumo sin precedentes. En la agricultura, el campesinado que había sido exprimido hasta la última gota en la década anterior, protestó mediante la renuncia a la agricultura de exportación. La producción de los cultivos de exportación más importantes mostró una tendencia a la baja para no mencionar la tendencia descendente de los precios de bienes y el precio en aumento de la importación de combustible. La capacidad para importar bienes intermedios y materias primas se redujo a su vez por la escasez de divisas, lo cual dio como resultado el funcionamiento de las industrias por debajo de su capacidad (altamente dependientes en materias primas de importación, refacciones, etcétera) incluso con la amenaza de cerrar. Mientras tanto, las estructuras improductivas del Estado[33] tales como la burocracia expandida de manera desmesurada y el ejército entre otros, seguían alimentándose de los excedentes al tiempo que generaban ineficacia, soborno, corrupción y el acosamiento diario a las masas.

La responsabilidad del creciente cinismo de la ideología oficial y su pérdida de prestigio recae en esta falla de la economía neocolonial. Las fisuras en su hegemonía crecen día con día. La pérdida de hegemonía ideológica, credibilidad y legitimidad significa que el Estado tenga que apoyarse cada vez más en su aparato represivo, hecho que, si bien aún no está muy desarrollado, sí se contempla en el horizonte.[34]

El desarrollo de la clase gobernante y la lucha de clases antes bosquejadas, se reflejaron y acompañaron de la reorganización de los aparatos del Estado a los que ahora volveremos la atención.

El aparato del Estado

Como se mencionó antes, el poder y el aparato del Estado son inseparables. La organización institucional del *Estado inter-se* refleja tanto el carácter de la clase gobernante como las luchas de clases en una formación social particular. La organización del aparato del Estado pro-

[33] Entre 1967-1968 y 1976-1977 el gasto del gobierno central en administración general, orden público, seguridad y defensa tomados en conjunto se ha incrementado de 474.4 millones a 20 065.6 millones de chelines; un crecimiento de cerca del 400 por ciento, *ibid.*, p. 194. El número de servidores civiles aumentó en un 11 por ciento al año en los años setenta, *ibid.*, p. 203.

[34] Es significativo que últimamente el Estado se ha tomado molestias para tranquilizar al ejército y a la policía mediante el incremento de sus prestaciones y otros privilegios. Ver, por ejemplo, el discurso presupuestal de 1983 del Ministro de asuntos domésticos.

mueve los intereses generales de la clase gobernante (y del imperialismo en una neocolonia) y al mismo tiempo incluye y vigila las contradicciones de clase. Por lo tanto, nuestra discusión de la lucha de clases en el último apartado y presente discurso acerca del aparato del Estado deben contemplarse como un todo integral, separado aquí sólo para facilitar el análisis.

El aparato político

Los dos órganos más importantes que se identificarán en este apartado son el partido político y el parlamento. *Aun cuando el partido se desarrolló originalmente de manera independiente del Estado, en la etapa posindependiente se volvió a tal grado una parte del Estado que se justifica su tratamiento como parte del aparato estatal.*

El TANU se desarrolló como movimiento nacionalista de masas dirigido por la pequeña burguesía, y fue capaz de independizarse en un periodo de tiempo muy corto. Desde un principio el partido estuvo fuertemente dominado por la ideología y el liderazgo de la pequeña burguesía. La clase trabajadora nunca tuvo un papel importante en la configuración de las políticas del TANU, incluso la lucha sindical se mantuvo separada e independiente de la lucha (política) nacionalista.

Después del periodo de transición, el partido adquirió legalmente la posición del partido político único. Es cierto que a diferencia del Estado que se encontraba bajo el firme control de la burguesía burocrática, el partido seguía muy influido por la pequeña burguesía, lo que explica su radicalismo y nacionalismo.

Quizá el papel más importante del partido ha sido ideológico. La base de su legimitidad era por un lado, su prestigio como movimiento nacionalista y por otro haber sido el partido que declaró la política de *Ujamaa*. A menudo el Estado ha tomado prestado el prestigio ideológico del partido para legitimar sus medidas autoritarias, mientras que éste no ha evitado usar el poder estatal para fortificarse. Así, tanto el monopolio político como la supremacía se establecieron a través de la legislación[35] y no como simple resultado del consenso de las masas y la popularidad política.

Después de un tiempo, el partido mismo se ha integrado de manera muy cercana al Estado, con bajos niveles de organización y en tér-

[35] Ver artículos 3 de la Constitución Provisional de 1965 y de la Constitución de la República Unida de 1977 en TANU y C. C. M. respectivamente.

minos de la identidad del personal en todos los niveles. A la vez, ha expandido su propia burocracia la cual ha competido no pocas veces con la burocracia estatal por prestigio y beneficios materiales.

El desarrollo del partido como órgano político supremo ha significado de manera simultánea la caída del parlamento como aparato *político* central del Estado. Entre 1965, cuando se promulgó la Constitución Provisional, y 1977, al adoptarse la nueva Constitución de la Unión, el parlamento ha perdido su prestigio político debido a que el comité ejecutivo nacional del partido ha tomado decisiones políticas importantes; el parlamento ha perdido su carácter representativo al tiempo que el Ejecutivo lo ha dominado[36] y ha sido derrotado como un foro para el debate abierto y crítica del gobierno debido a que miembros vocales han sido eliminados mediante una combinación de amenazas[37] y "sobornos". Como observó un abogado constitucional:

> La breve historia del papel y el *status* del parlamento en el escenario constitucional y político es una triste historia. Inicialmente, en 1961, disfrutó de una posición grandiosa y omnipotente, perdida en 1962 cuando el gobierno dejó de responsabilizarse de él; cuando los miembros del parlamento se convirtieron en miembros coextensivos del partido,[38] perdió su esplendor y su existencia se hizo dependiente del arbitrio del presidente; finalmente, en 1977, se le despojó de su identidad cuando en el cuerpo legislativo soberano se le redujo al *status* de comité del partido cuya actividad sería la de sancionar decisiones tomadas en otra parte.[39]

El carácter representativo, así como el poder y el contenido democrático del parlamento disminuyeron en el centro; un cambio similar

[36] Si bien bajo la Constitución Provisional cerca de 36 por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional fueron ya sea nominados, designados o electos indirectamente, bajo la Constitución de la Unión de 1977 cerca del 53 por ciento fueron nominados.

[37] En 1968, algunos de los miembros del Parlamento, extrovertidos, fueron expulsados del partido y perdieron así sus asientos en el Parlamento; en 1973 al rechazar primero la Ley de Impuestos sobre el Ingreso, la Asamblea Nacional la aprobó después de que fueron instruidos por el Presidente en la Casa del Estado. Para la evolución del Parlamento tanzaniano ver Mwakyembe, H. G. & Rusema, T. K., "One-Party Parliamentary Democracy: A case study of Tanzanian Parliament (1961-1982)", Tercer año obligatorio de la Licenciatura en Leyes, Trabajo de investigación, 1982-1983, sin publicar. Para los desarrollos constitucionales ver en términos generales, "The State and the Constitution in Tanzania", *Eastern Africa Law Review*, vols. 11-14, número especial, 1983, Dar Es-Salam, Facultad de Derecho, Universidad de Dar Es-Salam.

[38] Los miembros del Parlamento a menudo son designados para las direcciones, etcétera, de las paraestatales.

[39] Srivastava, B. P., "The Constitution of the United Republic of Tanzania —some salient features— some riddles", en *Eastern Africa Law Review*, vols., 11-14, *op. cit.*, pp. 108-109.

ocurrió en los gobiernos locales.[40] Durante el periodo colonial los gobiernos locales eran en lo esencial parte de la estructura de gobierno indirecto: autoridades nativas bajo la dirigencia de los mandatarios. Pero después de la independencia, al abolirse los cargos de jefes y limpiar las estructuras del gobierno de divisiones raciales, se crearon consejos distritales con un componente adecuado de miembros electos bajo el mandato del gobierno local.

La destrucción de los consejos distritales como órganos representativos de las comunidades locales se realizó en tres pasos. Primero, los consejos distritales se pusieron bajo control y supervisión más cercanos de los ministerios estatales. El ministerio para el gobierno local tenía que aprobar las leyes locales de distrito. El ministro designaba formalmente a los miembros electos del consejo y tenía un control cercano sobre las finanzas y el personal del mismo. La segunda etapa fue la integración de la estructura del gobierno local con la del partido cuando se adoptó el sistema de partido único. "Las instituciones de ambas se fundieron totalmente en las aldeas al establecerse comités para el desarrollo de éstas, cuyos miembros serían los líderes de las células en guardia del TANU. En la esfera distrital se introdujeron elecciones muy similares al sistema nacional electoral; los candidatos se presentan, el congreso anual de la sección elige mientras que entre ellos y el comité distrital ejecutivo del TANU se procede a seleccionar a dos de estos candidatos, quienes se presentarán al electorado en la planilla. Una mayor medida de integración fue la decisión de que el director distrital del TANU se convertiría en director del consejo distrital. Finalmente, todos los consejeros electos serían miembros de la conferencia anual del partido del distrito."[41]

La tercera etapa fue la fragmentación de todos los gobiernos locales en 1971. Después de las medidas descentralizadoras de 1972, se crearon los consejos de desarrollo distritales y los comités de desarrollo y planeación distrital. Estas organizaciones presentaban un peso excesivo en sus cimas, con burócratas estatales y del partido en donde los miembros electos sólo tenían un papel de asesores. Incluso Pratt tiene que admitir que "el resultado más inmediato que debe reconocerse ha sido la destrucción de las instituciones que aportaron un elemento pluralista al panorama político y ofrecieron algún contrapeso a las tendencias oligárquicas en el centro".[42]

[40] La discusión siguiente acerca de gobiernos locales se basa en Pratt, C., *op. cit.*, pp. 194 *et seq.*

[41] *Ibid.*, p. 198.

[42] *Ibid.*, p. 201.

En suma, la reorganización del aparato político del Estado ha significado en realidad un viraje de los órganos democráticos representativos con un electorado universal hacia los estrechos límites de los órganos del partido por un lado, y por el otro la dominación de la gente designada por el ejecutivo sobre los representantes electos. En términos de clase esto ha significado la dominación hegemónica de la burocracia estatal, en particular en el parlamento, donde incluso las presiones de la pequeña burguesía (radicales o de otro tipo) han dejado de operar.

El aparato burocrático

La burocracia fue uno de los aparatos más sobresalientes del Estado colonial. *En una formación social donde el pequeño agricultor campesino constituye la sección prominente de la clase productora, el Estado no sólo desempeña un papel central sino de liderazgo para el mantenimiento de la dominación del capital sobre el campesinado.* Así, el Estado colonial tuvo que regular diversos órganos y legislaciones, supervisar y controlar la producción campesina y asegurar la integración del campesinado con la circulación mundial de mercancías.

Después de la independencia con la estrategia de producción expandida de cultivos de exportación, el papel del Estado se incrementó de manera considerable. Además el Estado se responsabilizó incluso de las funciones del capital comercial privado que antes efectuaba la comercialización del producto campesino. La burocracia, por lo tanto, se expandió considerablemente. Durante la primera fase de la independencia el servicio civil se africanizó y politizó con rapidez. Después de 1965 los servidores civiles pudieron participar en política al convertirse en miembros del partido.

La *Declaración de Arusha* expandió, con su sector estatal, aún más a la burocracia involucrada en el sector paraestatal (económico). La expansión del sector paraestatal puede apreciarse a partir del hecho de que el empleo corriente en este sector se ha cuadruplicado[43] entre 1967 y 1978. Dado que el empleo paraestatal se conoce por concentrar el peso en la cima con cuadros burocráticos, esto significó una enorme expansión de la burocracia. Las medidas descentralizadoras de 1972 que siguieron al informe de una consultora norteamericana (McKin-

[43] Chama Cha Mapinduzi, *Sera ya Taifa ya Tija, mepato na Bei*, Dar Es-Salam, Government Printer, s.f. p. 13.

sey), reprodujeron la estructura burocrática del gobierno central en lo regional y distrital, y abolieron los gobiernos locales más representativos. Estas medidas crearon los así llamados "grupos de desarrollo" encabezados por un director de desarrollo regional (DDR) y un director de desarrollo distrital (DDD) en los planos regional y distrital respectivamente, apoyados por tres oficiales del Estado mayor y ocho administradores funcionales. Desde 1972 ha tenido lugar una mayor descentralización, es decir, descentralización de los cuadros burocráticos en los barrios y aldeas mediante la creación de directores y administradores del desarrollo de aldeas y barrios.[44]

La ideología oficial detrás de la descentralización ha tenido dos caras: la de permitir mayor participación de las comunidades locales y la de enviar personal experto a niveles más bajos de tal manera que se promueva el desarrollo de las bases populares. En la práctica, como lo han mostrado los estudios, ha sucedido lo contrario. El elemento democrático se ha reducido a la formalidad; más de un 70 por ciento del presupuesto para el desarrollo se ha utilizado en administración y servicios (de manera opuesta al *desarrollo*) y los así llamados expertos (directores del desarrollo y administradores) se han convertido literalmente en pequeños señores feudales para el pueblo.[45] Después de un cuidadoso microestudio de tres distritos, Mushi concluye que "la descentralización ha incrementado de hecho el poder de los servidores civiles locales a expensas del partido y los funcionarios electos. . ."[46] Es significativo que el papel más importante de la burocracia descentralizada en las aldeas desde su instalación fue durante la aldeanización forzada de 1974 en la que se convirtieron en agentes con poder total para implementar la decisión desde arriba.[47]

Sin considerar racionalizaciones ideológicas, nosotros proponemos que la descentralización representó y reflejó la contradicción en-

[44] Mushi, S. S., "Popular Participation and Regional Development Planning: the politics of decentralised administration" en *Tanzania Notes and Records*, Dar Es-Salam, Tanzania Society, núm. 83, 1978, p. 68.

[45] *Ibid.*, p. 82.

[46] *Ibid.*, p. 88.

[47] Mwapachu J. V., "Operation Planned Villages in Rural Tanzania" en *African Review*, Universidad de Dar es Salaam, vol. VI, núm. 1. Coulson observa: "Las 'operaciones' (esto es el movimiento forzado de los campesinos hacia aldeas planificadas, I. G.) fueron organizadas por los Comisarios Regionales (o Secretarios Regionales del Partido) asistidos por los servidores civiles experimentados que habían sido enviados a las regiones y distritos en la 'descentralización' de 1972. . . Ellos podían pedir la ayuda del ejército, el servicio nacional, pero sobre todo la de la milicia, la organización de la 'guardia nacional' formada por voluntarios armados y creada en 1971. . .", *A Political Economy, op. cit.*, p. 252.

tre el Estado y el campesinado, en donde aquél debe reproducir constantemente su control sobre la producción campesina para asegurar la dominación del capital sobre el campesino y la extracción del excedente que resulta de ella. Esta relación no puede reproducirse con simples fuerzas económicas (como es por ejemplo el caso con el proletariado) debido a que el campesino, si bien de manera modificada, continúa con el control inmediato de su proceso de trabajo y de los medios de producción. De cualquier manera éste no es el lugar para entrar en más detalles respecto a este problema.[48] *Baste concluir que el desarrollo del aparato burocrático ha representado, en esencia, la tendencia hacia el autoritarismo, que es la marca distintiva de la hegemonía de la burguesía estatal.*

El aparato ideológico

Ya hemos mencionado el papel del partido como aparato ideológico. Es importante subrayar que la organización de base popular del partido ha facilitado de manera considerable la diseminación de la ideología. El prestigio ideológico del partido en términos generales y la popularidad de su liderazgo han permitido a su vez, que el Estado establezca su control monolítico sobre la sociedad sin disidencia violenta.

El sistema educativo es el otro aparato ideológico que se mencionará. El sistema educativo de la colonia se encontraba segregado según líneas raciales; la iglesia y otras organizaciones religiosas y "voluntarias" (en su mayoría comunales) dirigían sus propias escuelas. Inmediatamente después de la independencia, el sistema escolar se integró y estatizó en forma gradual. Aun cuando algunas escuelas privadas continuaron existiendo y algunas otras se establecieron, éstas eran de paga y para el servicio exclusivo de los niños de los grupos ricos altos y de la alta clase media, así como de otros que no conseguían lugar en las escuelas estatales.

Sólo después de la *Declaración de Arusha* y de la declaración de política presidencial llamada "educación para la autosuficiencia", la educación política se convirtió en ingrediente importante de los programas escolares. De cualquier manera, el Estado supervisa y controla muy de cerca al sistema educacional en su totalidad. Así, aun cuando la ideología estatal y del partido no siempre encuentren una disemina-

[48] Para el desarrollo de este argumento ver Shivji, I. G., "The Exploitation of Small Peasant", *op. cit.*

ción eficiente en las escuelas, éstas no tienen la independencia para generar cualquier ideología contraria.[49]

La Universidad[50] que descansa en el vértice del sistema educativo ha estado en una posición distinta. Hasta 1970 formaba parte de la Universidad de África del Este, cuyo personal constaba de profesores expatriados de manera predominante, que hasta 1967 se organizaban como una típica universidad occidental. Hubo tres momentos de cambio importantes en el desarrollo ideológico e intelectual de la Universidad. El primero fue en 1965 cuando cerca de 300 estudiantes universitarios desafiaron la decisión del gobierno de volver obligatorio el servicio nacional. La oposición se formuló en términos liberales típicos de Occidente. El Estado, además de reprimir violentamente esta oposición al expulsar de la Universidad a los estudiantes, utilizó el incidente de manera muy efectiva, como instrumento para abrir una fisura entre los estudiantes y las masas. Se describía a los estudiantes como una élite arrogante decidida a "explotar" a las masas más que a servirlas. Había sin duda, algo de verdad en esta afirmación, sin embargo, desviaba la atención de las contradicciones reales de la sociedad como un todo al aislar y presentar a los estudiantes como el enemigo.

El incidente de 1966 pronto fue seguido por la *Declaración de Arusha* y el socialismo. Esto abrió un periodo de vigoroso debate ideológico, discusión y luchas en la Universidad,[51] fue el periodo de radicalismo que hizo célebre a la Universidad por su atmósfera intelectual. Otros autores han tratado en detalle este periodo,[52] baste decir que la orientación general del periodo tuvo esencialmente dos caras: nacionalismo y radicalismo de la pequeña burguesía. Generó, sin duda, mucha discusión acompañada de intensas luchas estudiantiles, aun

[49] Una discusión profunda del papel ideológico de "La Educación para la autosuficiencia" se encuentra en Hirji, K., "School, Education and Underdevelopment in Tanzania", *Maji Maji*, núm. 12, 1973, *op. cit.*, pp. 1-22.

[50] El desarrollo de las discusiones ideológicas, etcétera, en la Univesidad se ha cubierto en los escritos siguientes: Saul, J., "Radicalism and the Hill", en Saul & Cliffe (comps.), *Socialism in Tanzania, op. cit.*, vol. 2, p. 289; A. Coulson, *A Political Economy, op. cit.*, pp. 224-230, y Shivji, I. G., "Rodney and Radcalism on the Hill", *Maji Maji*, núm. 43.

[51] Los debates tuvieron lugar en *Cheche*, el periódico estudiantil del University Students African Revolutionary Front, USARF (Frente Africano Revolucionario de Estudiantes Universitarios).

[52] Ver la nota 50. Es interesante señalar que el primer ministro Edward Sokoine hizo una periodización del desarrollo intelectual en la Universidad muy similiar en su discurso reciente, reproducido en el *Sunday News*, 16-10-83.

cuando las demandas de los estudiantes no rebasaban la demanda nacionalista de tener una universidad nacional.

En 1970 la Universidad de África del Este se dividió y se creó la Universidad nacional: la Universidad de Dar Es-Salam. Éste fue el segundo punto de inflexión. El antiguo secretario ejecutivo nacional del partido pasó a ser vicepresidente de la Universidad. Mientras tanto, las luchas de la clase trabajadora posteriores a 1971 comenzaron a hacer manifiesto el carácter pequeñoburgués del socialismo proclamado en 1967 así como la naturaleza arbitraria y opresiva de la burguesía estatal. Esto a su vez ayudó aún más al desarrollo ideológico de la Universidad pues el análisis comenzó a desplazarse de generalidades acerca del subdesarrollo hacia la comprensión de la formación de clases de la sociedad tanzaniana, el carácter de clase del Estado y la naturaleza de su alianza con el imperialismo. Estos debates y discusiones fueron más allá de la aprobación y tolerancia del Estado y del partido debido a que desafiaban la base misma de la ideología dominante. Como era de esperarse, la organización militante de los estudiantes, el Frente Africano Revolucionario de Estudiantes Universitarios junto con su periódico *Cheche* fueron prohibidos. Mediante otras varias medidas que incluían la expulsión de catedráticos, la no renovación de contratos a catedráticos expatriados militantes y finalmente la expulsión de estudiantes y la prohibición de su organización Dar Es-Salam University Students Organization, DUSO (Organización de Estudiantes de la Universidad de Dar Es-Salam) después de la manifestación de 1978 (el tercer momento de cambio), los debates ideológicos se extinguieron gradualmente.

Si la manifestación de 1966 llevó el periodo liberal a su fin, entonces puede decirse que la manifestación de 1978 llevó a su fin al periodo militante. En 1966 los estudiantes se habían manifestado, por su interés propio, en contra del servicio nacional, expresando en lo esencial su orientación elitista. El Estado los ridiculizó y las masas los despreciaron. En 1978 los estudiantes se manifestaron en contra de la decisión del Estado de dar ciertos beneficios a los miembros del parlamento y del gobierno; exigieron precios más altos para los campesinos, un salario mínimo más elevado, libertad de discusión crítica y retractación de los así llamados beneficios marginales.[53] También esta vez los medios de comunicación controlados por el Estado intentaron ridiculizar y presentar de manera falsa a los estudiantes pero sin éxito alguno. Por primera vez la acción de los estudiantes se recibió con aproba-

[53] Ver *Review of African Political Economy*, núm. 10, 1978, pp. 101-105.

ción, aunque callada y pasiva, por parte de las masas trabajadoras de Dar Es-Salam. *Éste fue un reflejo más de que la ideología dominante había comenzado a perder su hegemonía.*

Si la *intelligentsia* había tenido "libertad" en alguna medida y periodos en los que se discutieron ideologías opuestas, los medios de comunicación (como era de esperarse) habían sido casi en su totalidad los vehículos de la ideología dominante. Los dos periódicos de circulación masiva pertenecían al partido y al gobierno; tal es el caso de la radio. Ningún editor o periodista con cualquier tipo de inclinaciones independientes y radicales ha sobrevivido en los medios de comunicación al grado de que incluso los estándares periodísticos de los medios de comunicación han caído a niveles miserables.

En cuanto a las revistas, las estrictas leyes de registro junto con la reducción de las existencias de papel periódico aseguran que una revista independiente no sobreviva. Sobreviven unos cuantos libros críticos e informativos y la *intelligentsia* da conferencias. Debido a que suelen ser en inglés, las masas del pueblo no tienen acceso a ellos. Así, por omisión o por designio los medios de comunicación servían a los intereses de la ideología dominante y del *statu quo*.

El aparato represivo

Bajo estas circunstancias, sólo necesitamos considerar a las fuerzas armadas[54] que han experimentado grandes acontecimientos desde la independencia. El Estado colonial tenía un ejército regional, los King's African Rifles, KAR (Rifles Africanos del Rey), dos batallones (cerca de 1 500 gentes) cuya base se localizaba en Tangañica.[55] Los cuerpos de oficiales eran británicos mientras que las tropas provenían de los tres países de África del Este. Después de la independencia los KAR cambiaron su nombre a Tanganyka Rifles, TR (Rifles de Tangañica); los no tangañiquenses regresarían a sus países mientras que unos 30 oficiales británicos serían retenidos. De hecho, no se hizo mucho esfuerzo para entrenar oficiales tangañiquenses. En la independencia sólo tres oficiales africanos entrenados en Sadhurst habían sido comisionados mientras que 15 cuadros del TANU habían sido enviados a

[54] El espacio no nos permite discutir otros órganos del aparato represivo tales como las prisiones, la inteligencia, la policía, las cortes, etcétera.

[55] La descripción siguiente se basa en Swai, F. S., "The Integration of the Military to the Political System in Tanzania", tesis de maestría, Universidad de Dar Es-Salam, 1982.

Israel para entrenamiento. Se supone que justo después de la independencia, el gobierno se sintió más seguro con los oficiales británicos y por ello no se hizo mucho énfasis en la africanización hasta el motín del ejército de 1964.

La noche del 19 de enero de 1964 el batallón de los Rifles de Tangañica en Dar Es-Salam se amotinó dirigido por un sargento nativo. Tomaron puntos estratégicos de la ciudad y detuvieron a los oficiales británicos. Sus demandas fundamentales consistían en la destitución de los oficiales británicos y aumentos de sueldos y de prestaciones. Más adelante el motín fue reprimido por 60 marinos británicos llamados por el gobierno. El ejército se encontraba en una desbandada total y los soldados fueron enviados de regreso a sus aldeas mientras que los líderes eran juzgados.

El Estado aprendió una lección importante del motín. Sintió la urgencia de crear un ejército totalmente nuevo. Los reclutas del nuevo ejército (*The Tanzania Peoples Defense Forces*: Las Fuerzas de Defensa Popular de Tanzania) procedían de la juventud tamizada por el partido. El enfrentamiento y las provisiones se diversificaron y a la vez se creó una academia militar local para entrenar reclutas. Se introdujo la educación política en el ejército y el departamento educativo como un todo fue encabezado por un oficial de alto rango del partido.

Después de formadas las TPDF hubo una expansión constante de las fuerzas armadas. El batallón de transporte aéreo comenzó a funcionar en 1964; un batallón dedicado a la fabricación de tanques y armas en 1965 y una unidad naval en 1967. Mientras tanto, en 1963 se creó el servicio nacional con la asesoría israelí. Las fuerzas armadas crecieron de cerca de 3 000 en 1967 a unos 7 900 en 1970,[56] a la vez que el presupuesto para la defensa se incrementó en 78 millones en 1968 a 177 millones de chelines en 1970-1971.[57]

En 1971 se dio el siguiente cambio. Dos sucesos debieron haber desempeñado un papel crucial: la invasión portuguesa de Guinea, mercenarios respaldados y el golpe de Amín en Uganda que depuso al presidente Obote, aliado cercano de Tanzania. Desde que estos sucesos ocurrieron, además de la creación del ejército popular, el ejército no sólo se expandió sino que hubo un aumento considerable de la educación política y la presencia del partido en el ejército en todos los niveles; desde el pelotón hasta la cumbre, se crearon puestos para oficiales

[56] Esta cantidad es de Bienen, H., *Armies and Parties in Africa*, Nueva York, African Publishing Company, 1978, p. 12.

[57] Ver C. Legum, *Africa Contemporary Record*, Exeter, Africa Research Limited, 1970-1971, vol. 3, p. B 170.

de educación política procedentes del centro de formación ideológica del partido. El 20 por ciento del tiempo de entrenamiento se dedicaba a la educación política en vez de sólo el 5 por ciento como sucedió en 1964-1970.[58] Mientras los oficiales eran enviados al colegio del partido para recibir educación política, se creo en el ejército una maquinaria del partido totalmente capacitada para actuar de acuerdo con las mismas líneas de la jerarquía partidaria pero externas a éste.

Después de 1972 se desarrolló otra interesante tendencia que era la de integrar el ejército al partido y al gobierno. Los oficiales del ejército entraron a la contienda electoral del partido y del Estado, y fueron designados simultáneamente para puestos en aquél, en el gobierno y en las paraestatales. Al mismo tiempo los cuadros del partido fueron enviados para recibir entrenamiento militar; algunos de ellos permanecieron en el ejército mientras que otros regresaron al partido, pero conservando su rango militar. Para 1982-1983 el comité central del partido contaba con seis oficiales del ejército; había unos once oficiales del ejército designados para secretarios regionales y quince como secretarios distritales del partido. Cuatro oficiales del ejército ocupaban puestos en el gabinete. Además había tres oficiales del ejército designados como comisarios regionales; dos como embajadores y quince como comisarios de área.[59] También a las fuerzas armadas y a la policía les fue garantizada una cuota específica de representación (equivalente a tres distritos) en el comité nacional ejecutivo del partido. Así, como ya lo expresó un autor, se dio una militarización gradual y silenciosa del gobierno civil y del partido.[60]

Para 1980 el ejército había sufrido una enorme expansión y había luchado una gran guerra con Uganda además de haber tenido experiencias de combate en Mozambique y probablemente en Seychelles. Para 1980-1981 las fuerzas armadas contaban con 44 800 efectivos, con un presupuesto de defensa de 1.48 billones de chelines, esto es, casi ocho veces de lo que era en 1970-1971 y casi el 13 por ciento del PNB. El ejército tenía una fuerza naval de 850 hombres y una fuerza aérea de 6 000 hombres con 24 aviones caza divididos en tres escuadrones de combate. Su equipo provenía de fuentes altamente diversificadas entre las que se incluía Canadá, China, URSS, Alemania Occidental y Alemania Oriental.[61] De ahí que en términos militares

[58] F. S. Swai, *op. cit.*, p. 78.

[59] Le estoy muy agradecido a Palamagamba Kabudi por la compilación de los periódicos que me hizo, de estas cantidades.

[60] F. S. Swai, *op. cit.*

[61] C. Legum, *op. cit.*, vol. XIV, 1981-1982, p. B 279. Esta fuente registra datos acerca de las fuerzas armadas de todos los países africanos año con año.

Tanzania podía casi jactarse de ser una fuerza regional, y para después de la guerra de Uganda[62] de 1978 ya no era mero alarde.

Además el país también tiene la fuerza paramilitar, la Unidad de Fuerza de Campo con unos 1 400 soldados para mantener el orden interno y una milicia que según las estimaciones cuenta con 35 000 ciudadanos, a menudo son desplegados para desempeñar labores policiacas. Con todo, la extensión total del Estado ha conducido, inevitablemente, a la creación de un aparato represivo estatal formidable. Como en cualquier otra parte, el aparato represivo permanece en un segundo plano relativo mientras que la clase dirigente pueda gobernar a través de su hegemonía ideológica (gobernar con el consentimiento o consenso en términos gramscianos). *Pero una vez que dicha hegemonía comienza a erosionarse el Estado muestra inevitablemente los dientes: el aparato represivo.*

Conclusiones

En este trabajo se han expuesto varias tesis importantes que pueden resumirse de la siguente manera:

1. En Tanzania, la transición del colonialismo al neocolonialismo ha implicado la creación de un Estado separado así como su reorganización.

2. La reorganización del Estado puede entenderse en dos niveles interrelacionados: el nivel del poder estatal y el nivel del aparato del Estado.

3. a) En el nivel del poder estatal, un "bloque" gobernante "nuevo" de la clase subordinada al capitalismo foráneo forma la base social del imperialismo. Las relaciones de esta clase con el imperialismo se han multilateralizado. *b)* La clase aliada al capital foráneo consiste en dos fracciones: la burguesía estatal y una gran burguesía privada donde aquélla tiene una posición hegemónica. La relación de unidad y conflicto entre ambas fracciones es contradictoria. *c)* El ascenso de la burguesía estatal a la posición hegemónica ha sucedido mediante la creación de un Estado "fuerte" con tendencias autoritarias por una parte, y por otra mediante la destrucción de las organizaciones independientes de la "sociedad civil". Esto ha permitido a la burguesía estatal ejercer la hegemonía tanto ideológica como organizativa.

[62] *Cf.* M. Honey y T. Avirgan, *War in Uganda*, Dar Es-Salam, Tanzania Publishing House, 1983.

4. Los diversos aparatos del Estado han sufrido también una reorganización que refleja y refuerza la reforma de la clase gobernante y su alianza con el imperialismo.

5. La reorganización del Estado ha sido un proceso de lucha de clases.

Traducción: *Diana Goldberg*

13. LA DEMOCRATIZACIÓN DEL SENEGAL (1976-1983). LA REALIZACIÓN DE UNA "REVOLUCIÓN PASIVA"*

Robert Fatton, Jr.
Universidad de Virginia

Introducción

Bajo la poderosa jefatura y conducción del entonces presidente Léopold Sédar Senghor, el Senegal adoptó en 1976 una nueva constitución que transformó lo que de hecho era un Estado de partido único en un sistema político de tres partidos. Construido inicialmente por Senghor, este sistema inició un proceso de democratización pacífica que culminó en 1981 con Abdou Diouf, sucesor constitucional de Senghor. El gobierno estaba dispuesto a reconocer y legalizar todos los partidos políticos, siempre y cuando se abstuvieran de comprometerse con cualquier "raza, grupo étnico, sexo, religión, secta, lengua o región". Además, los partidos tendrían la obligación de respetar "la Constitución, los principios de la soberanía nacional y la democracia" (*West Africa*, 1981b: 1142). De esta manera, en cinco años, bajo la conducción de los presidentes Senghor y Diouf, el Senegal transformó su Estado autoritario y de partido único en una democracia liberal burguesa completa.[1]

* Deseo agradecer una licencia de verano de la Universidad de Virginia, sin la cual este estudio no se hubiera podido llevar a cabo.

[1] En este análisis sigo la descripción de democracia liberal de Juan Linz, cuyos criterios define de la siguiente manera:

> Es la libertad legal para formular y defender alternativas políticas con los derechos

La importancia de tal transformación se deriva de haber cristalizado en una sociedad dependiente y materialmente atrasada (O'Brien, R. 1979; Dos Santos, 1973), al borde del colapso económico, dentro de los contextos imperantes en África y en el Tercer Mundo, constituidos por dictaduras desarrollistas y estados de partido único (Sklar, 1983). Este estudio se centra en el proceso senegalés de liberalización, pretende analizar las causas políticas y sociales de este proceso, así como sus consecuencias. También intenta ubicar la experiencia senegalesa dentro de una perspectiva teórica, y demostrar las limitaciones de los paradigmas explicativos en boga sobre la formación y el fracaso de la democracia burguesa. Más aún, este estudio evalúa críticamente la pertinencia de la "apertura" senegalesa para otras naciones subdesarrolladas y dependientes. Por último, explora los pertinaces impedimentos de corte político y material que se oponen al florecimiento pleno de la democracia senegalesa.

Sin embargo, es necesario hacer un breve análisis descriptivo del proceso de liberalización antes de situar el experimento del Senegal en una perspectiva histórica y teórica.

Primera fase: el pluralismo de Senghor

En 1976 el presidente Senghor dio a conocer su intención de adaptar el marco institucional senegalés a las realidades políticas vigentes (Fall, 1977: 22-24, 32-33; Zuccarelli, 1976). Para ello propuso una se-

---

concomitantes de libre asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas personales; la competencia libre y no violenta entre los líderes, con una legitimación periódica de su derecho a gobernar; la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y la estipulación de la participación de todos los miembros de la comunidad política, independientemente de su preferencia política. Prácticamente, esto significa la libertad de crear partidos políticos y de realizar elecciones libres y honestas a intervalos regulares sin excluir ningún cargo político efectivo del llamado a cuentas por la vía electoral directa o indirecta. La "democracia" de hoy en día implica por lo menos el sufragio universal masculino. . . (1978: 5).

Sin embargo, la democracia liberal no debe confundirse con la "sociedad democrática". Ya que, tal como Linz señala acertadamente:

. . .la democracia [liberal] no asegura necesariamente una aproximación, aunque sea razonable, a lo que podríamos llamar sociedad democrática, una sociedad con una considerable igualdad de oportunidades en todas las esferas, incluso la igualdad *social*, así como la oportunidad de formular alternativas políticas y movilizar a los electores para obtenerlas (1978: 97).

rie de enmiendas constitucionales adoptadas por el Congreso Nacional en marzo y abril del mismo año. Dichas enmiendas, que representaban la primera fase del proceso de liberalización, introducían un sistema político de tres partidos. El nuevo texto legal calificaba al partido gobernante de Senghor, la Unión Progresista Senegalesa (UPS, de hecho el partido único del Senegal) de "socialista y democrático", y favorecía la cristalización de dos partidos de oposición. El Partido Democrático Senegalés (PDS) de Abdoulaye Wade se vio *forzado constitucionalmente* a estar a la derecha del UPS y a adherirse al credo "liberal y democrático", en tanto que el Partido Africano de la Independencia (PAI) de Mahjmout Diop se vio en la *obligación constitucional* de asumir la ideología "marxista-leninista o comunista" (Fall, 1977: 103-106; O'Brien, 1978; *West Africa*, 1978a).

Así, lo sorprendente de la constitución senghoriana de 1976 era que establecía los lineamientos políticos e ideológicos, rígidos y obligatorios, impuestos a los tres partidos reconocidos, la asombrosa creación mediante una orden constitucional de una oposición comunista legal y la anulación deliberada del mandato presidencial autoritario del propio Senghor. Analicemos brevemente estas tres instancias políticas.

Las etiquetas ideológicas impuestas a los tres partidos mediante la constitución enmendada implicaban que cualquier desviación pública y persistente de estos partidos en cuanto a las ideologías asignadas llevaría a su disolución legal (Fall, 1977: 104), así como que ninguna otra *courant de pensée* podría materializarse en la formación de los partidos reconocidos. Según esto, el UPS, el PDS y el PAI estaban inextricablemente encerrados en sus respectivos lineamientos. Más aún, puesto que cualquier transformación y dinamismo ideológicos resultaban constitucionalmente peligrosos y potencialmente suicidas, el sistema político senegalés se enfrentaba a las vicisitudes del inmovilismo y el estancamiento (Fall, 1977: 31-49). No es de sorprender que el PDS y el PAI, así como las organizaciones políticas no reconocidas, se opusieran a las limitaciones permanentes de un tripartidismo que reducía significativamente el ámbito de la práctica democrática.

La rigidez de la constitución senghoriana generó obviamente el resentimiento de los partidos ilegales y no reconocidos que pedían acceso al sistema político. Dichos partidos, y en particular la Agrupación Nacional Democrática (RND) del jeque Anta Diop, argüían que la constitución tripartidista era demasiado limitante en lo que respecta a sus demarcaciones ideológicas y que, por lo tanto, obstaculizaba el pleno florecimiento de la opinión popular senegalesa y el pluralismo democrático (Gellar, 1982: 37).

Senghor y el gobierno respondieron a estas críticas sobre la naturaleza arbitraria de la constitución reformada diciendo que la constitución era representativa de los "principios ideológicos que animaban. . . al Senegal contemporáneo" (Fall, 1977: 103). En otras palabras, el liberalismo, el socialismo democrático y el marxismo-leninismo simbolizaban las alternativas políticas fundametnales del siglo XX, así como las actuales divisiones ideológicas que caracterizaban al Senegal. Según la concepción gubernamental cualquier otra *courant de pensée* era irrelevante o demasiado insignificante para merecer el reconocimiento oficial. Además, Senghor y la UPS estaban convencidos de que el pluralismo limitado contenido en el tripartidismo conciliaba las demandas de libertad y democracia con los imperativos de orden político y estabilidad. En su opinión, ni el unipartidismo ni el ejercicio del pluralismo ilimitado constituían respuestas satisfactorias para la realidad senegalesa. Por una parte —argüía el gobierno— el partido único violaba los principios de la democracia o, por lo menos, negaba la expresión plena de las diferentes familias políticas senegalesas; por otra parte, el pluralismo ilimitado podía "convertirse en un peligro mortal para el desarrollo apropiado de la democracia misma", ya que podía conducir al caos y a la *chienlit* [el desbarajuste] (Fall, 1977: 101; *Jeune Afrique*, 1978: 31-33). Así, la aceptación del tripartidismo se basaba en la convicción de que defendía el ideal democrático e impedía el deterioro de las instituciones políticas (Fall, 1977: 23; *Jeune Afrique*, 1978).

Sin embargo, a primera vista parece paradójico que los esfuerzos del gobierno de Senghor para dar cabida a la democracia liberal y para mantener la estabilidad y el orden debieran incluir la legalización del partido comunista. Como señalaba O'Brien: "La creación deliberada (y por supuesto sugerida por el presidente) de un partido de oposición comunista legal es una rareza no sólo en lo tocante a África Occidental, sino en cualquier ámbito internacional" (1978: 173). Esta rareza tiene una lógica maquiavélica más clara que la simple explicación oficial, según la cual el PAI obtuvo su reconocimiento porque representaba una *courant de pensée* legítima y fundamental en Senegal.

Aun cuando el marxismo-leninismo tiene profundas raíces en la rica y partidista tradición política de Senegal, la explicación oficial resulta dudosa, puesto que el PAI fue proscrito en 1960 por el régimen senghoriano mismo. Una causa más plausible de la legislación del PAI en 1976 es el deseo del gobierno de dividir a la izquierda y suprimir sus cada vez más vociferantes organizaciones clandestinas (O'Brien, 1978: 180). En realidad, el PAI se ha fragmentado en varios movimientos y Mahjmout Diop, su líder histórico, pasó más de una década

en el exilio, divorciado de la realidad cotidiana del Senegal. No resulta sorprendente que al regresar al país en 1975 Diop se convirtiera en un personaje discutido en el campo marxista. Su aceptación de la legalidad y su reconocimiento por parte del gobierno como símbolo del comunismo senegalés contribuyeron aún más a la segmentación de la izquierda (Biarnes, 1979). Así, al legalizar el comunismo, el régimen senghoriano logró dividirlo y suprimir su eficacia potencial. En las sucintas palabras de O'Brien: "un partido comunista legal facilita de manera obvia la tarea de supervisión policiaca, aun cuando (por esta razón entre otras) el PAI no sea capaz de reclutar fácilmente un gran número de afiliados (1978: 180).

Como quiera que sea, resulta asombroso en los contextos políticos de África Occidental, de África en general y del Tercer Mundo en su conjunto, el hecho de que un régimen unipartidista sólidamente afianzado en el poder decida legalizar el comunismo. Y que dicha legalización haya sido inspirada por Senghor resulta aún más asombroso, dada su oposición previa al marxismo-leninismo y su papel decisivo en la proscripción del PAI en 1960 (Markovitz, 1969: 119-193). Más aún, durante sus más de quince años en el poder, Senghor eliminó toda oposición significativa y concentró en sí mismo una autoridad monopólica. ¿Por qué optó repentinamente por una alternativa democrática? ¿Por qué dio paso a una "democracia dirigida" cuando anteriormente había orquestado su exterminio? ¿Por qué estaba contribuyendo a poner fin a su propio autoritarismo y absolutismo presidencial?

Por lo pronto quisiera señalar las principales razones de estos procesos políticos paradójicos. En primer lugar, "la apertura" (*l'ouverture*) representaba un medio para reconquistar una decreciente legitimidad interna y externa (O'Brien, 1978: 179). También servía para dividir a la oposición —especialmente a la izquierda— mediante el reconocimiento parcial de sus principales componentes. Por último, después de años de autoritarismo —durante los cuales las estructuras del (sub)desarrollo capitalista dependiente fueron implantadas sólidamente (Amin, 1973; Fougeyrollas, 1970)— el uso de la fuerza se había vuelto menos necesario y, más aún, contraproducente. El tripartidismo simbolizaba la integración de la oposición a esas estructuras poderosas y el desplazamiento de las políticas de fuerza por medio de políticas hegemónicas (Gramsci, 1971: 206-276). En otras palabras, la consolidación de las estructuras del capitalismo dependiente llevada a cabo en la década de 1960 y mediados de la de 1970 (Amin, 1973) hizo posible el abandono del autoritarismo y el surgimiento de la "democracia dirigida". La crisis social y económica generada por estas estructuras (Amin, 1973; Geller, 1982: 45-66; O'Brien, R., 1979: 100-

125; Dumont, 1980; Makintosh, 1979) requirió, sin embargo, de una nueva "estrategia formativa" (Hall, 1981: 117) que se inclinaba por un "consenso" nacional y una nueva alineación de clases. La constitución senghoriana de 1976 representaba el medio para lograr tal fin, era lo que Gramsci denomina una "revolución pasiva" (1971: 178-181; Sassoon, 1982a). Sobre esto volveremos más adelante.

Para nuestros propósitos, es necesario subrayar que el surgimiento del tripartidismo creó las condiciones para las elecciones semicompetitivas de 1978 (*West Africa*, 1978, 1978a). Dichas elecciones dieron como resultado las abrumadores victorias tanto de Senghor en las presidenciales —en las cuales obtuvo el 82% de los votos— como de su Partido Socialista (el nuevo nombre de la UPS) en las legislativas. El PS ganó 82 escaños de los 100 que componen el Congreso Nacional. El PDS obtuvo 18, en tanto que el PAI no obtuvo ninguna representación en el nuevo parlamento. A pesar de que se alegó que hubo irregularidades (*West Africa*, 1978a: 421), las elecciones señalaron la implantación de un pluralismo político real, aunque restringido.

En 1979 se amplió este pluralismo limitado al introducirse una nueva reforma constitucional. La enmienda dio como resultado el reconocimiento de un cuarto partido político, el Movimiento Republicano Senegalés (MRS) de Boubacar Gueye, que se convirtió en la oposición conservadora. Así, para 1979 el sistema político senegalés estaba constituido por cuatro partidos legales que incorporaban, respectivamente, las opciones conservadora, liberal, socialista y comunista.

Sin embargo, este sistema fue puesto en tela de juicio por varios movimientos no reconocidos que criticaron las limitaciones constitucionales para la formación de partidos y la naturaleza y alcance de la oposición oficial. De hecho, pintaban la legalización de las cuatro *courants de pensée* como un alejamiento formal pero no de sustancia del antiguo autoritarismo. Más aún, calificaban a la oposición oficial de ineficaz, oportunista y, en última instancia, leal a los fundamentos del régimen senghoriano (*West Africa*, 1978). Por último, dichos movimientos describían la liberalización de Senghor como una forma de disipar el malestar social generado por la crisis general de la agricultura y el virtual colapso de la economía (Dumont, 1980: 190-233; O'Brien, 1979).

Como quiera que sea, el inicio de la política de hegemonías en 1976 y su consolidación durante las elecciones de 1978 introdujo un nuevo patrón de gobierno que difería significativamente del autoritarismo y del absolutismo de antes. Más aún, el hecho de que los enormes problemas sociales y económicos que infestaban la forma senegalesa de capitalismo dependiente engendraran la liberalización y la

tolerancia en lugar de mayor represión e intransigencia indica, por una parte, *la bonne volonté* de la clase gobernante y de Senghor en particular y, por otra, tanto la fuerza como la debilidad de la clase gobernante misma. La clase gobernante, al enfrentarse con presiones legales e ilegales y con una "crisis orgánica" (Gramsci, 1971: 177-178), optó por una "estrategia formativa" (Hall, 1981: 117) de democratización. No obstante, hacerlo y a la vez mantenerse firme en el control era un símbolo de su poder sostenido y de su recién encontrada hegemonía en el estado senegalés.

En este contexto de dominio hegemónico, Senghor decidió renunciar a la presidencia el 1 de enero de 1981 (*Afrique Contemporaine*, 1981). La partida voluntaria y no forzada de Senghor demostraba la solidez de la nueva constitución senegalesa, la eficacia de la política de hegemonía y el éxito de la "revolución pasiva". La transición del poder fue tranquila y pacífica, y el ejército rechazó peticiones de un golpe militar al que habrían de seguir elecciones supervisadas (Gellar, 1982: 38, 118). Abdou Diouf, que era el primer ministro, se convirtió —como estaba previsto por la constitución— en el nuevo presidente del Senegal.

Segunda fase: el surgimiento del pluralismo limitado

Al asumir la presidencia el primero de enero de 1981, Abdou Diouf era una incógnita (*Afrique Contemporaine*, 1981a). Era *l'homme de Senghor*, y había vivido a su sombra durante una década en calidad de primer ministro. Con la reputación de ser un tecnócrata más que un político, Diouf tenía una base limitada de apoyo dentro del mismo Partido Socialista, y su legitimidad como presidente era puesta en duda y hasta impugnada por la oposición. Diouf había llegado al poder sólo porque Senghor así lo había determinado y sin la sanción de un mandato popular. Más aún, heredó de su mentor una situación económica y social que empeoraba cada vez más y un sistema político aún por consolidar (*West Africa*, 1981).

La tarea de Diouf era, por lo tanto, múltiple. Tenía que ganarse la aceptación popular, consolidar su posición dentro de su propio partido socialista, liberar al país del catastrófico legado económico de Senghor y determinar los parámetros y la esfera de acción de la política de hegemonía. Para llevar a cabo esta tarea múltiple, Diouf decidió neutralizar a la oposición accediendo a sus demandas políticas respecto a un pluralismo ilimitado. El pluralismo ilimitado no sólo era el medio para conquistar el terreno de la oposición, así como el corazón y

la mente del pueblo senegalés, sino que también indicaba el distanciamiento respecto del senghorianismo y su "democracia dirigida". En suma, representaba la culminación de la "revolución pasiva". Más aún, el pluralismo ilimitado era un suelo fértil donde Diouf podía implantar y hacer crecer su propia base independiente de apoyo. El pluralismo ilimitado significaba que el Partido Socialista tendría que desarrollar una organización más coherente, disciplinada y honesta, purgada de sus "barones" tan impopulares, si quería competir exitosamente en las elecciones democráticas.

En estas circunstancias, Diouf consolidó el proceso de democratización iniciado por Senghor y lo condujo a su conclusión lógica. En abril de 1981, bajo el mando de Diouf, el Congreso Nacional legalizó y reconoció a todos los partidos políticos y transformó al Senegal en una democracia liberal plena. La eliminación de las restricciones ideológicas para la formación de partidos fue justificada por el primer ministro, Habib Thiam, como el medio "para permitir y garantizar la expresión democrática de todas las corrientes políticas representativas" (*West Africa*, 1981a).

La llegada de la democracia liberal al Senegal también se vio marcada por la puesta en práctica de una nueva ley electoral. La ley fijaba los 21 años como edad para votar y aumentaba el número de diputados en el Congreso de 100 a 120. Pero, lo que es más importante, modificaba el sistema electoral anterior, que hasta entonces se había basado en una fórmula regional que consiste en la selección de los diputados a partir de una lista regional de candidatos que había logrado la mayoría simple. Dicha fórmula beneficiaba obviamente al Partido Socialista, puesto que era el partido mejor organizado, con más recursos y el más conocido (Fall, 1977: 72-77).

La nueva ley mantenía la misma fórmula regional pero sólo para la elección de la mitad de los diputados. La otra mitad debía ser elegida mediante "una representación proporcional nacional". Sin embargo, tanto las listas departamentales como nacionales estarían en la misma boleta para votar. En este sentido, la ley eliminaba las ventajas electorales más notorias del Partido Socialista, sin poner en peligro la supremacía del mismo. Desde luego, una mayoría simple tanto en el nivel departamental como nacional garantizaría una mayoría abrumadora en el parlamento (*West Africa*, 1982, 1982a, 1983; *Jeune Afrique*, 1983). Aquí también serían decisivos los privilegios del Partido Socialista, por ser el partido en el gobierno y el mejor organizado.

No es de sorprender que el PDS expresara su descontento ante la nueva ley electoral:

La combinación de los dos métodos podría dar tres cuartos de los escaños en el Congreso Nacional a un partido que haya ganado sólo el 50% de los votos, la totalidad de los 60 escaños locales de la lista departamental y 30 de los de la lista nacional. Obviamente esto sería una gran injusticia (*West Africa*, 1982a: 1 985).

Sin embargo, la elección del presidente se realizó conforme a una modalidad distinta y más simple. La nueva ley electoral estipulaba que el presidente sería elegido en la primera vuelta sólo cuando obtuviera la mayoría absoluta del padrón electoral, representado por lo menos por un tercio de los votantes registrados. De no ser así, se haría una segunda vuelta dos domingos después, en la cual sólo participarían los dos candidatos que estuvieran a la cabeza. El candidato que obtuviera el mayor número de votos en esta segunda vuelta sería declarado presidente (*Jeune Afrique*, 1983; *West Africa*, 1983). En conjunto, entonces, la nueva ley electoral, aunque modificada, mantenía aún las ventajas electorales del PS. Estas ventajas electorales se vieron todavía reforzadas mediante el abrumador apoyo de las hermandades musulmanas al PS, y al presidente Diouf en particular (*West Africa*, 1983c).

La importancia y la influencia de las hermandades en la política senegalesa no pueden pasarse por alto (O'Brien, 1971, 1975; Coulon, 1979; Behrman, 1970). En un país donde los musulmanes representan el 85 o el 90% de los 5.5 millones de habitantes, el papel del Islam, y específicamente de los jefes morabitos de las hermandades más grandes, puede ser decisivo. Estas hermandades han desempeñado siempre un papel muy significativo en la historia senegalesa. Durante la época de la conquista colonial representaron una *contre société* que se opuso a la implantación de fuerzas extranjeras. Sin embargo, una vez que el colonialismo estableció sus raíces firmemente, se acomodaron a las autoridades coloniales y llegaron a convertirse en poderosas fuerzas económicas y políticas. Por una parte, funcionaban como intermediarios entre la administración colonial y sus discípulos campesinos o *taalibe*; por otra, asumieron el papel de agentes materiales importantes en lo que respecta a la producción de cacahuate, que tuvo, y sigue teniendo, un papel determinante en la economía del Senegal.

La posición de intermediarios que ejercen los morabitos entre el "centro" del poder y la "periferia *taalibe*" refleja la naturaleza contradictoria de sus lealtades y experiencias. En ciertos aspectos fundamentales proporcionaban a los campesinos musulmanes una comunidad moral y religiosa, así como valiosa protección y ayuda. Los morabitos estaban enredados en una relación protector-cliente, mediante la cual, y en su calidad de protectores, ofrecían a sus clientes

campesinos el apoyo material y espiritual de pertenecer a una prestigiosa hermandad islámica. A cambio, los morabitos esperaban devoción, lealtad y trabajo gratis de sus clientes (Foltz, 1977; Lemarchand, 1977). No obstante, la dependencia de los morabitos respecto al "centro", en lo que se refiere a recursos y poder, limitaba su autonomía y gran parte de su contribución potencial a la "periferia" campesina. Los morabitos se convirtieron, paradójicamente, en el cliente del protector representado por el Estado colonial. En ese sentido, desempeñaron un papel acomodaticio; pero su acomodo presentaba una diferencia: gozaban de un dominio sistemático sobre la masa campesina de seguidores y, de esta forma, mantenían cierto grado de independencia respecto a sus patrones coloniales, de quienes obtenían concesiones.

La posición contradictoria y el papel acomodaticio de los morabitos sobrevivió al colonialismo y ha seguido moldeando la política del Senegal independiente. La dominación económica de los morabitos sobre el cultivo del cacahuate ha forzado inextricablemente al Estado poscolonial a suministrar a las autoridades religiosas la infraestructura productiva y de mercado necesaria. Sin embargo, simultáneamente, el dominio de los morabitos sobre sus clientes campesinos depende decisivamente de la generosidad material del Estado. El poder de los morabitos se ha asociado tradicionalmente con su capacidad de atraer el reconocimiento y las contribuciones del orden político establecido, sin convertirse en un instrumento subordinado. Cuanto más efectivamente concilie el morabito estos dos objetivos en conflicto, mejor podrá proyectar su *baraka* en su patrocinio e influencia. Según esto, el Estado y los morabitos están inmersos en relaciones de apoyo y beneficio mutuos.

Estas relaciones caracterizaban también el terreno político. En él los morabitos realizan también un papel de intermediarios, similar al que ejercían en la época colonial. Son una correa de transmisión entre el "centro urbano" y la "periferia agrícola"; ayudan al Estado a penetrar en el campo, pero a cambio ellos moldean esa penetración, e incluso la manipulan para su propia ventaja. En este sentido los morabitos tienen cierta autonomía frente al Estado. Para poder ser intermediarios políticos realmente eficaces, los morabitos deben actuar continuamente —o al menos hacer como que actúan— en forma independiente del Estado. Los morabitos no pueden permitirse ser identificados como meros instrumentos y representantes de la clase política gobernante. Su legitimidad como patrones espirituales y morales de los *taalibe* campesinos se apoya en su capacidad de manifestarse como símbolo sagrado de protección ante el Estado y de oposición a éste. Así, el dominio de los morabitos sobre sus clientes campesinos depen-

de de su habilidad para afirmar que representan la fuerza unificadora de la "periferia" contra las intromisiones del "centro" y que representan el "interés general de la periferia".

Este concepto de "interés general periférico" expresa un hecho real: que los morabitos, por su misma naturaleza de intermediarios, deben extender su protección y ayuda a sus discípulos, aun si ello contradice su relación simbiótica con el Estado. Es precisamente esa protección y ayuda lo que acrecienta su posición política tanto hacia el "centro" como a la "periferia". Sin embargo, esa protección y ayuda está contenida dentro de límites definidos muy compatibles con el orden social existente y la supremacía política del "centro". Es una forma de protección y ayuda derivada del papel acomodaticio y no de determinada resistencia al Estado o a sus gobernantes, y mucho menos de una conciencia revolucionaria. Por lo tanto, para emplear la apropiada frase de Coulon, los morabitos constituyen una clase de *cowtiers politiques* encargada de realizar negociaciones permanentes de dependencia y autoridad con su Estado-patrón y su clientela-campesina (Coulon, 1979: 20).

No es de sorprender que el comportamiento de los morabitos refleje su ambivalente ubicación en el sistema político. En palabras de Coulon:

> El arte político de los morabitos consiste, en suma, en jugar con la ambigüedad de su posición en la sociedad política: por una parte utilizando los recursos que les procura el Estado, por la otra, marcando sus distancias respecto de éste. La balanza se inclinará de un lado o del otro según sea la coyuntura política. En un periodo normal o en caso de una crisis limitada, los morabitos se inclinarán por ser colaboradores del Estado; pero si la crisis llega a la base, si se desarrolla un malestar popular, sobre todo en el medio rural, los morabitos, sin llegar a mostrarse como censores del régimen, se mostrarán gustosamente más reticentes hacia éste. Y si algunos morabitos no dejan de apoyar al gobierno en ese contexto, lo hacen arriesgando su autoridad, puesto que en toda la cultura política senegalesa, y desde épocas muy remotas, los morabitos han estado ligados a su papel de protectores contra el poder opresivo (Coulon, 1979: 37).

Hay que comprender, a la luz de estos hechos, el malestar que caracterizó la relación entre los morabitos y el Estado durante los últimos años del régimen senghoriano. La enorme crisis económica que se abatió sobre la agricultura, y el cultivo de cacahuate en particular, tensó el eje Senghor-morabitos.

El precio del cacahuate determinado por la agencia estatal de comercio —ONCAD— era demasiado bajo para estimular la producción

campesina en una época de falta de alimentos, escasas lluvias y una inflación interna en aumento. Más aún, las ganancias obtenidas por la ONCAD mediante la imposición de términos de comercio poco equitativos y de franca explotación entre la "periferia" campesina y el "centro" burocrático, privilegiado y urbano (O'Brien, 1979: 219-220) provocaron el "descontento campesino" que contribuyó al deterioro relativo de la alianza entre Senghor y las hermandades.

Abdou Lahatte Mbacke, el califa general de la hermandad *mourid*, a la que estaban afiliados más de la mitad de los productores de cacahuate, expresó su simpatía por una vuelta sistemática de los campesinos a las agricultura de subsistencia, debido a que el cultivo de cacahuate implicaba una dependencia material respecto del Estado que violaba las prescripciones del Corán en contra del endeudamiento (O'Brien, 1979: 222). Enfrentado a la amenaza de una "huelga campesina" potencialmente paralizadora, el gobierno cedió y dobló el precio al productor. No podía haber actuado de otra manera, puesto que los productos obtenidos del cacahuate representaban 40 o 50% de las exportaciones senegalesas y por lo tanto eran vitales para la supervivencia de la economía misma.

Sin embargo, la concesión del gobierno no eliminó las crecientes dificultades que dañaban sus relaciones con las hermandades. No eran sólo el problema del cacahuate y el descontento popular la causa de esas dificultades; también se trataba de la insatisfacción musulmana ante la Ley sobre la Familia, inspirada por Senghor y adoptada en 1972, así como en el comportamiento cada vez más secular de la clase urbana en el gobierno. Por una parte, la Ley era un desafío directo al control de los morabitos sobre los asuntos legales en la "periferia", ya que suprimía la diversidad del derecho consuetudinario mediante una sola estructura legal nacional (Coulon, 1979: 40); por otra parte, los morabitos condenaron la secularización y occidentalización de la clase gobernante, que ante sus ojos era una prueba de corrupción y una amenaza para el Islam. No es de sorprender que Mbacke, el califa general de los *mourides* declarara: "Nosotros los *mourides* estamos en un recinto donde nuestras vidas están gobernadas por las enseñanzas de [el fundador] Amadu Bamba por el trabajo y la oración. Fuera de ese recinto lo único que vemos es a Satanás y todas sus obras" (O'Brien, 1979: 222).

Este contexto explica el apoyo para nada abrumador o entusiasta de los morabitos a Senghor y su Partido Socialista durante las elecciones generales de 1978 (Coulon, 1979: 38). Esto marcó una divergencia significativa respecto a los primeros tiempos de la independencia, cuando el poder de los morabitos contribuyó decisivamente a la victo-

ria política de Senghor sobre su principal contrincante, el entonces primer ministro, Mamadou Dia (O'Brien, 1971:274-275).

Así, históricamente, la capacidad de los morabitos para influir en la formación de la política en el Senegal ha sido decisiva. En tales circunstancias, el interés que existe en obtener su apoyo es elevado y valioso en extremo para cualquiera que aspire a ser político. Más aún, debido al número de sus seguidores, constituyen un recurso político aún más formidable en un sistema electoral abierto. En este contexto, resulta fácil comprender el significado que tuvo el abrumador apoyo de los morabitos para Abdou Diouf en las elecciones de 1983; así como, por una parte, el intento simultáneo y contradictorio de la oposición por islamizar su mensaje y, por otra, de desmitificar el poder de los morabitos (*West Africa*, 1983c; O'Brien, 1983a: 11-12).

El apoyo de los morabitos para Diouf no solo simbolizó su alianza con el primer presidente musulmán del Senegal, sino que también reflejó su fe en la victoria de Diouf y su capacidad posterior para proporcionar los recursos materiales que se necesitaban con tanta urgencia en la "periferia" rural. De ahí que apoyar a Diouf simbolizara la existencia de dos estrategias que se reforzaban mutuamente: una basada en el fervor hacia la religiosidad islámica y otra en la prudencia de la política mundana.

La oposición, que constaba de catorce partidos (*Le Soleil*, 1983, 1983a; *West Africa*, 1982), ocho de los cuales compitieron en las elecciones legislativas y cuatro en las presidenciales, representaba al centro y a la izquierda marxista y, como tal, fue acusada por los morabitos de ateísmo y corrupción materialista (*West Africa*, 1983c). Ofendidos por estos cargos y por el apoyo de los morabitos a Diouf, la oposición condenó la "falta de integridad y el espíritu corrupto" de los jefes islámicos (*West Africa*, 1983c: 644). Más aún, censuró la intromisión partidista del Islam en la política e hizo un llamado en pro de la neutralidad de las hermandades durante las elecciones. Sin embargo, esto no impidió a la oposición usar los símbolos islámicos para sus propios propósitos (*West Africa*, 1983c). Lo importante aquí es señalar la significación de la religión musulmana en la política senegalesa, aun cuando el enfrentamiento entre los morabitos y los partidos de oposición contribuyera a la relativa desmitificación del poder sagrado. Un importante segmento de los *mourides* rechazó el *indiggal* —es decir, la orden que invoca motivos religiosos— de su califa de votar por Diouf (O'Brien, 1983a: 11-12).

Sea como fuere, las elecciones de 1983 representaron un triunfo abrumador para Diouf y su Partido Socialista, a pesar de los justificados cargos de la oposición en el sentido de que hubo una amplia gama

de irregularidades (Takusan, 1983: 6, 11, 3; *Le Soleil*, 1983c: 2). Diouf fue elegido presidente mediante más del 83% de la votación, en tanto que su Partido Socialista —con cerca del 80%— ganó 111 escaños parlamentarios de los 120 posibles (O'Brien, 1983a; *West Africa*, 1983b; *Le Soleil*, 1983d). Solamente el PDS de Abdoulaye Wade y la Agrupación Nacional Democrática (RND) del jeque Anta Diop obtuvieron una representación parlamentaria, con ocho y una diputaciones, respectivamente.

Debido a su mala organización, a la carencia de recursos y al hecho de estar divididos dentro del PAI —la Liga Democrática-Movimiento por el Partido del Trabajo (LD-MPT), el Partido Popular Senegalés (PPS) y la Liga Comunista de los Trabajadores (LTC)— la izquierda marxista obtuvo un desastroso 2.17% de la votación (Takusan, 1983: 15). Como señala O'Brien: "la extrema izquierda advirtió que le estaban ofreciendo la soga electoral para ahorcarse" (O'Brien, 1983a: 8).

El catastrófico porcentaje de la oposición, y de la izquierda en particular, reflejó una combinación de factores. En primer lugar, el gran número de irregularidades y el fraude impidieron a la oposición tener una mejor actuación. En segundo lugar, o por el hecho de haber monopolizado el aparato gubernamental desde la independencia, el PS era identificado con el Estado, al cual muy pocos votantes estaban dispuestos a desafiar. En realidad, sólo unos cuantos valientes inmersos en una economía deprimida con oportunidades de empleo limitadas podían desafiar abiertamente al "Estado-patrón", que representaba el principal proveedor de trabajos y seguridad social. En tercer lugar, la indisputable popularidad y el carisma del presidente Diouf contribuyeron significativamente al alto puntaje del PS. Sin embargo, es obvio que el flagrante fraude fue decisivo en la creación de la abrumadora victoria del PS. O'Brien observaba:

> Es imposible determinar la escala exacta de distorsión electoral, pero a juzgar por la información de los observadores de la votación parece ser que hubo un gran número de irregularidades. . . [Sin embargo], la manipulación electoral era absolutamente innecesaria para asegurar la victoria del presidente Abdou Diouf, candidato muy popular y con un historial sin mancha. La trampa era probablemente innecesaria para dar al Partido Socialista una mayoría parlamentaria, dada su superioridad organizativa, la clientela a su disposición, el apoyo de tantas figuras prominentes y sus lazos con la administración estatal. Pero parece ser que un sentimiento de pánico se apoderó de los socialistas en las últimas etapas de la campaña electoral, debido al inesperado y efectivo desafío del Partido Democrático Senegalés de Abdoulaye Wade (1983: 714).

No obstante, a pesar de las tremendas irregularidades de las elecciones de 1983, la oposición realizó su campaña libremente, y a través de sus medios partidarios —aunque débiles en cuanto a organización criticó al gobierno sin restricciones. En este sentido, la experiencia democrática senegalesa es notable y, en verdad, única en el contexto africano de regímenes militares, estados de partido único y dictaduras desarrollistas. La pregunta obvia, entonces, es: "¿Por qué se implantó la democracia en el Senegal?" Para contestar esta pregunta, recurriré a los principales paradigmas teóricos que explican el surgimiento y el fracaso de la democracia, en la forma en que podrían emplearse para comprender la historia política del Senegal.

La "revolución pasiva" senegalesa

En la teoría, el surgimiento y el fracaso de la democracia liberal se han explicado de diversas maneras. Para los fines de este análisis, sólo es necesario distinguir entre tres principales escuelas de pensamiento: la liberal-desarrollista, la principesca y la marxista-dependentista. Una breve descripción de sus supuestos fundamentales mostrará sus ineludibles limitaciones para explicar la vía senegalesa hacia la democracia liberal. Como resultado, ofreceré un paradigma diferente, basado en el concepto gramsciano de "revolución pasiva".

Liberal-desarrollista

La teoría liberal desarrollista asegura que existe un vínculo positivo entre la industrialización capitalista y la democracia, y que ésta es una consecuencia necesaria de aquélla. En otras palabras, la industrialización capitalista, que destruye tanto la economía de subsistencia arcaica como los usos y supersticiones inmemoriales de una sociedad tradicional, pone en primer plano el nexo monetario impersonal y secular del mercado y el espíritu racional de la cultura burguesa científica. En estas circunstancias la población se educa y se vuelve acomodada y, como tal, demanda y obtiene un gobierno democrático. Lisa y llanamente: para la escuela liberal-desarrollista la democracia equivale a la industrialización capitalista y la modernidad (Lipset, 1981:27-63; Schumpeter, 1942; Rostow, 1960). La suposición se basa en la convicción de que las capacidades expansivas del capitalismo industrial no sólo generan la demanda popular de democracia, sino que hacen posible la democracia misma.

Éste no es el lugar para criticar a la escuela desarrollista; baste con decir, sin embargo, que es simplista y anglocéntrica (Therborn, 1983; Collier, 1979; Cardoso y Faletto, 1979; O'Donell, 1979). Es más, está en clara contradicción con el caso senegalés. El surgimiento de la democracia en el Senegal ocurre durante una profunda crisis económica y se produce en una sociedad campesina no industrializada. Tanto la ausencia de abundancia material como la presencia del Islam, entendido como un estilo de vida [*ethos*] "acientífico" omnipresente, no ha impedido la introducción de la democracia liberal. Así, el paradigma desarrollista no resulta muy útil para explicar la creación de un régimen liberal-burgués en el Senegal.

También es obvio que el modelo de Huntington (1968) de deterioro político, que invierte las secuencias analíticas de la escuela desarrollista, es incapaz de explicar el fenómeno senegalés. Para Huntington, el ritmo acelerado de la modernización en el Tercer Mundo lleva al caos y a la inestabilidad en vez de a la práctica democrática. En otras palabras, en el mundo no occidental existe una crisis general de ejercicio del poder expresada en el surgimiento del "pretorianismo" y el autoritatismo debido a que los "problemas de la centralización de la autoridad, la integración nacional, la movilización social, el desarrollo económico, la participación política y el bienestar social no han surgido en forma seriada, sino simultáneamente" (Huntington, 1968: 46). Así, para Huntington, es poco probable que la democracia cristalice en el Tercer Mundo en vías de modernizarse. Esta conclusión desafía claramente la experiencia senegalesa, cuyos procesos de democratización fueron una respuesta directa a las enormes presiones de modernización.

En un intento por explicar las discrepancias teóricas de la escuela desarrollista, Robert Jackson y Carl Rosberg (1983) han revivido el viejo paradigma personalista, según el cual es el liderazgo lo que determina la política más que las estructuras socioeconómicas y los procesos (Linz, 1978). Su adaptación de este viejo paradigma a la especificidad africana podría llamarse la explicación "principesca" de la democracia.

Liderazgo político y gobierno principesco

Jackson y Rosberg (1983) arguyen que en África la ausencia de marcos institucionales claros en lo que respecta a reglas universalmente aceptadas de conducta política ha contribuido al surgimiento del gobierno personalista. En otras palabras, son el liderazgo y la calidad de dicho

liderazgo lo que determina la naturaleza de la política africana. En palabras de Jackson y Rosberg:

> Parece ser, a partir de las pruebas históricas, que los gobernantes africanos y otros líderes no son prisioneros de sus entornos. . . En el suministro o destrucción de bienes políticos como la paz, el orden, la estabilidad y la seguridad no material, las acciones de los gobernantes africanos y otros líderes han sido más importantes que cualquier otra cosa.

Por lo tanto, el carácter del gobierno personalista es decisivo en la creación de la política africana. Jackson y Rosberg distinguen cuatro tipos principales de gobiernos personalistas: principesco, autocrático, profético y tiránico (73-82). En tanto que los cuatro en conjunto reflejan un "mundo dinámico de voluntad y acción política que está ordenado más por las autoridades personales y el poder que por las instituciones" difieren en los alcances y la severidad de su gobierno, así como en la visión y la naturaleza de su ideología. Para nuestros propósitos, sin embargo, la discusión se limitará al gobierno principesco, porque Jackson y Rosberg afirman justificadamente que el presidente Senghor era el príncipe africano por excelencia (77-78, 89-96). En otras palabras, Senghor dominó el arte de lo que él mismo llamó "política de políticos" (Schumacher, 1975: 5). Esta política es la "carrera por los ascensos" y es la esencia del gobierno no principesco. "Gobernar como un príncipe es dirigir la lucha por los ascensos, alentarla, reconocer que es una fuente de legitimidad para el gobernante y el régimen, pero no permitir que se vaya de las manos, no permitir que ningún líder emerja como un contrincante serio" (Jackson y Rosberg, 1982: 78).

Así, el dominio del gobierno principesco por parte de Senghor fue el factor determinante de la política senegalesa. De hecho, el surgimiento de la democracia dirigida senghoriana era una expresión de su institucionalización parcial; de ahí su éxito en la creación de reglas universalmente aceptadas para la conducción política. Paradójicamente, el dominio del gobierno principesco puede implicar, en último término, la institucionalización de la política y, en consecuencia, la abolición del gobierno principesco mismo. Esta paradoja describe adecuadamente el experimento senegalés de construcción de la democracia. La partida pacífica del Príncipe (Senghor) fue posible precisamente porque había institucionalizado suficientemente el marco de la política senegalesa. Que tal institucionalización haya sido completada finalmente por Diouf es un tributo a las cualidades principescas del mismo Diouf.

Así, el concepto de Jackson y Rosberg de gobierno personalista es una guía útil que ayuda a aclarar el surgimiento de la democracia senegalesa. Sin embargo, la primacía que atribuye a la personalidad y talento individual para controlar el proceso político está exagerada y resulta simplista. En realidad, subestima la importancia de las estructuras económicas y sociales más amplias en la creación del cambio social. En pocas palabras, no toma en cuenta la sentencia de Marx que dice que "los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen tal como les gustaría, no la hacen en circunstancias escogidas por ellos mismos, sino en circunstancias encontradas, dadas y transmitidas directamente desde el pasado" (1972: 437).

Estas circunstancias que forman las estructuras existentes en la sociedad representan la base explicativa del pardigma marxista-dependentista, que trataremos a continuación.

El paradigma marxista-dependentista

Para la escuela marxista-dependentista el Tercer Mundo o la "periferia" del sistema capitalista internacional no puede crear formas liberales de democracia burguesa similares a las del "centro" industrializado (Ake, 1978, 1981; Frank, 1979, 1981; Amin, 1974; Cardoso y Faletto, 1979; Evans, 1979). La naturaleza dependiente del "capitalismo periférico" impone límites permanentes al régimen democrático. De hecho, requiere la institucionalización de la dictadura y la represión. En otras palabras, la inserción de la periferia en el sistema capitalista mundial implica su explotación por parte del centro y su incapacidad de generar una economía autosuficiente sostenida (Amin, 1969, 1973, 1974, 1981; Frank, 1979, 1980; Wallerstein, 1979; Rodney, 1972). Esta incapacidad está enclavada en la naturaleza del capitalismo periférico, cuya orientación externa crea inmensas contradicciones entre las necesidades internas y la producción nacional (Thomas, 1974).

La producción está orientada a las exportaciones y al mercado privilegiado y limitado de la clase que gobierna el país. Las necesidades de tal producción implican, por lo tanto, la "superexplotación" de la "mano de obra periférica" (Emmanuel, 1972) y los medios represivos que dicha "superexplotación" conllevan (Frank, 1981: 230-279). En pocas palabras, "el capitalismo periférico" es incapaz de crear mercados masivos, debido a que su misma supervivencia depende del mantenimiento de salarios bajos. Esta realidad, a su vez, crea un terreno propicio para regímenes políticos represivos y no para formas liberales de democracia burguesa.

El "Estado periférico" (Carnoy, 1984; 172-207) representa mejor los intereses de las burguesías del "centro" que los de las clases gobernantes "periféricas" dependientes y débiles (Frank, 1981: 231). Así, para algunos defensores de la escuela marxista-dependentista (Frank, 1979; Amin, 1974; Wallerstein, 1979) los determinantes decisivos del "Estado periférico" son la desigual división del trabajo internacional y los requerimientos de la acumulación capitalista. En palabras de Frank:

> . . .en las economías dependientes del Tercer Mundo el Estado dependiente es . . . un instrumento esencial en la administración del papel dependiente de las economías del Tercer Mundo en la división internacional del trabajo y el proceso capitalista mundial de la acumulación de capital. El Estado del Tercer Mundo media, de manera creciente, entre su capital —y su trabajo— nacional y el capital internacional; y en su calidad de Estado dependiente media sustancialmente en beneficio del capital internacional a un costo relativo de capital nacional y con un sacrificio absoluto del trabajo local (1981: 230-231).

No resulta sorprendente que ese "sacrificio absoluto del trabajo local" engendre una crisis social general que sólo es posible "resolver" mediante la "institucionalización de la represión política y, a menudo, con la militarización de la sociedad" (Frank, 1981: 230). Pero lo que para algunos estudiosos de esta escuela resulta crucial no son tanto las dimensiones internas de la crisis, sino más bien su procedencia exterior y sus causas ajenas.

Este énfasis unilateral en los aspectos externos del "capitalismo periférico" ha provocado una reacción analítica que ha reafirmado la primacía o igualdad de los factores internos en la determinación de la política de las sociedades dependientes (Ake, 1978, 1981; Cardoso, 1979; Collier, 1979; O'Donnell, 1979; Saul, 1979: 350-366). En realidad, si bien este nuevo análisis reconoce la importancia de la dependencia, lo hace sólo en el contexto de la lucha de clases interna. En otras palabras, el imperialismo impone la dominación de intereses extranjeros en él Tercer Mundo no necesariamente porque son extranjeros, sino más bien porque sucede que dichos intereses corresponden a los de las burguesías periféricas en el gobierno (Cardoso y Faletto, 1979: xvi). Estas burguesías tienen una autonomía relativa respecto de los requisitos estructurales del capitalismo internacional, aun cuando estén constreñidas por estas estructuras poderosas. Sin embargo, esa autonomía relativa no suprime la necesidad de reprimir. De hecho, la lucha de clases interna y la necesidad de acumulación capitalista encuentran su última expresión en el surgimiento del "autoritarismo bu-

rocrático". El "Estado autoritario burocrático", según O'Donnell, representa "en primer lugar y sobre todo, el garante y organizador de la dominación ejercida mediante una estructura de clase subordinada a los estratos superiores de una burguesía oligopolizada y transnacionalizada en gran medida" (1979: 292).

Así, "el autoritarismo burocrático" es un sistema coercitivo, excluyente, "despolitizador" y antipopular que responde casi exclusivamente a los intereses de la alta burguesía transnacionalizada. El surgimiento del "Estado autoritario burocrático" refleja no sólo la crisis política mediante la que los grupos privilegiados suprimen por medio de la represión las demandas y las amenazas planteadas por las clases proletarias y campesinas (Stepan, 1978), sino que también simboliza la determinación coercitiva de una "etapa" particular de la historia de la acumulación de capital en la "periferia" (O'Donnell). En otras palabras, la salida de la *impasse* creada por el proceso de sustitución de importaciones lleva a la adopción de una estategia resuelta a "profundizar" la industrialización a través de una política de "puertas abiertas" al capital extranjero y de reducir el consumo y los salarios de la población (Collier, 1979). Esto conduce inevitablemente a la desnacionalización de la economía periférica y la imposición de la austeridad a una clase trabajadora ya de por sí necesitada. Ambos procesos requieren, a su vez, la institucionalización del autoritarismo y la despolitización de las masas.

Así, aun cuando la escuela marxista-dependentista haga hincapié en la primacía del sistema capitalista mundial o la de la lucha interna de clases en la determinación de la naturaleza del "Estado periférico", todos concuerdan en que dicho Estado sólo puede ser autoritario. En pocas palabras, el "Estado periférico" despolitiza a las masas y las hace políticamente impotentes. Más aún, la despolitización expresa el poder del aparato represivo del Estado y, con ello, el gobierno de los "especialistas en coerción". En el contexto africano ha supuesto la consolidación de lo que Ake llama "monolitos políticos", mediante los cuales "cada régimen da por sentado su derecho exclusivo de gobernar y prohíbe la oposición organizada" (1978: 78). Además, añade Ake, "la despolitización ha hecho. . . a la política africana particularmente brutal" (1978: 78).

Ahora, si bien es obvio que la periferia en general y África en particular concuerdan con el diagnóstico general de la escuela dependentista marxista, el Senegal se aleja de él en aspectos importantes y fundamentales. Es cierto que el Senegal es una sociedad dependiente y de monocultivo, cuya economía está profundamente moldeada por los caprichos del mercado internacional y el proceso de acumulación capi-

talista a escala mundial (Amin, 1973; Gellar, 1982: 45-66). Como tal, se ha enfrentado a los problemas comúnmente asociados a las vicisitudes de la industrialización a través de la sustitución de importaciones (O'Brien, 1979; O'Brien, R., 1979; Makintosh, 1979). Es más, la burguesía senegalesa es extremadamente débil y ha tenido que coexistir con una comunidad extranjera, financieramente poderosa, de hombres de negociosos franceses y libaneses (O'Brien, R., 1979a; Amin, 1969 y 1981: 320). Sin embargo, la crisis económica generada por estos patrones de dependencia ha conducido a la liberalización y a la politización más que a la represión brutal y a la enajenación masiva. Resulta entonces obvio que se necesita una versión modificada del paradigma marxista de la dependencia para dilucidar la "excepcionalidad" senegalesa.

La "revolución pasiva" senegalesa

La democratización del Senegal debe interpretarse como un proyecto de la clase gobernante que pretende reorganizar el Estado, en un esfuerzo por disipar una "crisis orgánica" y neutralizar la amenaza de la izquierda. En otras palabras, este proyecto de la clase gobernante fue una respuesta a la crisis, y consistía en "impedir el desarrollo de un adversario revolucionario mediante la 'decapitación' de su potencial revolucionario" (Sassoon, 1982a: 133). En consecuencia, el proyecto de la clase gobernante senegalesa representa lo que Gramsci llama una "revolución pasiva". De hecho, expresa la hegemonía de la clase gobernante senegalesa, en la medida en que esta clase ha abandonado la fuerza y el autoritarismo como método de gobierno y ha optado por una política de alianzas y cooptación. La clase gobernante senegalesa ha mantenido su hegemonía debido a que defendió sus intereses "universalizándolos", así como asegurando que se convertirían "en los intereses de . . . los grupos subordinados" (Gramsci, 1971: 181).

De ahí que, a fin de conservar su dominio, la clase gobernante senegalesa llevó a cabo una "revolución pasiva" que iba más allá de la promoción de sus estrechos e inmediatos intereses colectivos. El autoritarismo fue remplazado por la política de la hegemonía, aun cuando las estructuras de poder permanecieron fundamentalmente sin cambios. Ésta es precisamente la razón por la cual la democratización del Senegal debe verse como una "revolución pasiva" exitosa.

En realidad, el concepto de Gramsci sobre la "revolución pasiva" se deriva del conservadurismo Burkeano, según el cual "la sociedad

tenía que cambiar a fin de que permaneciera igual, es decir, debía conservar sus rasgos más esenciales" (Sassoon, 1982: 15). Según esto, una "revolución pasiva" es una respuesta preventiva y desde "arriba" a las demandas desorganizadas pero potencialmente revolucionarias de las clases dominadas. Se trata del medio de supervivencia específico y pacífico de una clase gobernante situada en una "crisis orgánica". Como dijera Gramsci:

> Ocurre una crisis, que en ocasiones dura por décadas. Esta duración excepcional significa que se han revelado contradicciones estructurales incurables. . . y que, a pesar de ello, las fuerzas políticas que están luchando por conservar y defender la estructura existente están haciendo todos los esfuerzos posibles por curarlas, dentro de ciertos límites, y de superarlas. Estos esfuerzos incesantes y persistentes. . . forman el terreno de lo "coyuntural", y es sobre este terreno donde las fuerzas de la oposición se organizan (1971: 178).

El terreno de lo "coyuntural", sin embargo, no "tiene una importancia histórica de largo alcance", a pesar de ser el escenario de las luchas políticas y económicas inmediatas (Gramsci, 1971: 177). De mucho mayor importancia es "la crisis orgánica", que se relaciona con una crisis de todas las estructuras y engendra lo que Stuart Hall ha denominado "los esfuerzos formativos"; para parafrasear a Hall (1981: 117), son un intento por forjar un nuevo equilibrio de fuerzas e impulsar el surgimiento de nuevos elementos. Tratan de armar un nuevo "bloque histórico", así como nuevas configuraciones políticas y "filosofías". Los "esfuerzos formativos" implican una profunda reestructuración del Estado y del discurso ideológico que construye la crisis y la representa en la forma en que se "vive" como una realidad práctica. En consecuencia, se requieren nuevos programas y políticas que apunten a un nuevo tipo de "convenio" —"dentro de ciertos límites". "Estos no 'surgen' tienen que construirse. Se requiere un trabajo político e ideológico para desarticular las viejas formaciones, así como volver a modelar sus elementos para formar nuevas configuraciones" (Hall, 1981: 117). Por lo tanto, la democratización del Senegal incorporó esos "esfuerzos formativos" de una clase gobernante que se enfrentaba a una "crisis orgánica" generada por las contradicciones de un "capitalismo periférico".

De ahí que el marco explicativo proporcionado por el modelo de la "revolución pasiva", al igual que el paradigma marxista de la dependencia, tome en consideración la "crisis orgánica" del "capitalismo periférico", pero lo hace dentro del contexto de "los esfuerzos formativos" de la clase gobernante. Como tal, preserva la autonomía

del dominio político y la lucha de clases interna, sin negar el impacto de los procesos de la acumulación capitalista a escala mundial. Así, en el modelo de la "revolución pasiva" no existe la "inevitabilidad"; existen oportunidades para formas políticas e "historias diferentes", pero sin embargo existen estructuras poderosas que limitan la acción dentro de parámetros definidos. Construir un paradigma que pudiera dilucidar los acontecimientos de otra manera hubiera dejado sin explicar el hecho de que, al experimentar contradicciones y procesos similares, "las sociedades periféricas" responden de manera diferente y crean regímenes e instituciones diferentes.

Así, el grado en que el Senegal evolucionó hacia una democracia liberal, es una indicación de que es posible satisfacer los requerimientos de la acumulación del capital en la periferia sin recurrir necesariamente a la barbarie de los "especialistas en coerción". Esto simboliza también el éxito de una clase gobernante con talento político. En efecto, esta clase gobernante conservó su dominio sobre las masas a la vez que desplazó su arraigado autoritarismo mediante una democracia liberal. El hecho de que el surgimiento de la democracia liberal en el Senegal no haya alterado fundamentalmente las relaciones de poder constituye una indicación de los constantes límites de la democratización más que de la democracia liberal en sí misma. No obstante, también es verdad que independientemente de lo constantes que sean esos límites, resultan más soportables para las clases trabajadoras que el gobierno brutalmente represivo de los "especialistas en coerción".

Conclusiones: la exportabilidad y las limitaciones de la "revolución pasiva" del Senegal

El éxito de la "revolución pasiva" del Senegal plantea el problema de su exportabilidad a otras "naciones dependientes". En otras palabras, el problema estriba en saber si esas naciones pueden llevar a cabo una "revolución pasiva" similar, a fin de escapar del mal implacable de un autoritarismo coercitivo enraizado en la "crisis orgánica" del "capitalismo periférico". Por diversas razones históricas y políticas parece ser que la experiencia senegalesa es más bien única, y que difícilmente se repetirá en otras partes de la "periferia".

La historia colonial del Senegal —contrariamente a la de la "periferia" en general— infundió en su política cierto compromiso con los valores de la democracia liberal. En oposición a la mayoría de las colonias, el Senegal, y en particular sus áreas urbanas o las "cuatro comunas", disfrutaron de un modelo relativamente ilustrado de dominio

imperial francés. En palabras de Wesley Johnson: "El caso senegalés fue probablemente único. . . debido a que en las cuatro comunas las actividades políticas estaban más bien permitidas que proscritas" (1971: viii). De hecho, las cuatro comunas implantaron en terreno senegalés la tradición de una política electoral competitiva e interracial. Es verdad que se trataba de la tradición de una *élite*, pero de todas maneras contribuyó al surgimiento de la política de masas africanas (Johnson, 1971: 139-219). Así, en contradicción con la mayoría de las "naciones periféricas", el Senegal experimentó una forma bastante "democrática" de dominación imperial, lo cual influyó decisivamente en su política poscolonial.

Después de obtener su independencia en 1960, el Senegal se caracterizó por tener un sistema político intensamente competitivo, y ese legado obstaculizó continuamente la tendencia autoritaria de Senghor. En realidad, le llevó a Senghor cuatro años de "gobierno principesco" para establecer ese absolutismo presidencial que acabó por deshacer en 1976. En este sentido, la arraigada tradicción electoral de una política competitiva impuso ciertas limitaciones al autoritarismo y contribuyó al éxito de la "revolución pasiva".

Dicho éxito también fue consecuencia de la maestría con que Senghor manejó su "gobierno principesco". En efecto, como señalara Jean Pierre Ndiaye, la experiencia política y la inteligencia de Senghor le proporcionaron un arma:

> . . .un método sutil y eficaz para hacer girar a las situaciones y los hombres en su propia órbita, y para atraerlos a su campo de acción sin perder jamás el control. Pero se trata también de un hombre culto y de un poeta: la antítesis del político. Su personalidad es doble, ambigua y compleja. . . [Si] su alma era sincera, la inteligencia de su espíritu estaba habitada, como la de todo luchador, por la agilidad y la astucia (1976: 165).

Los atributos maquiavélicos de Senghor fueron importantes en la creación de la "revolución pasiva" del Senegal. De hecho, contribuyeron a cambiar las cosas para mantenerlas iguales. Ayudaron a integrar a la oposición a las estructuras de poder existentes e hicieron impotente el desafío de las fuerzas potencialmente revolucionarias. El que el presidente Diouf haya heredado estos mismos atributos maquiavélicos del gobierno principesco sólo podía llevar a reforzar y, ciertamente, a consolidar esa "revolución pasiva". En este sentido, el éxito de la "revolución pasiva" ha dependido en gran medida del excepcional talento político de estos dos príncipes del Senegal. De ahí que la democratización del Senegal no sea fácil de reproducir en otro lugar.

Sin embargo, la "revolución pasiva" senegalesa es mucho más que un mero liderazgo político talentoso; también es el producto de factores estructurales. En realidad, se realizó principalmente debido a que la amenaza de la izquierda era incoherente y difusa y, por ello, manejable (Ndiaye, 1976: 163-164). Ni el proletariado ni los campesinos fueron movilizados en un partido revolucionario. La amenaza de la izquierda no fue en realidad sino un malestar social general y del sistema. Más aún, la clase gobernante senegalesa pudo permitirse la democratización debido a que ésta se mantuvo dentro de ciertos límites que nunca sobrepasaron los lineamientos existentes en lo que respecta al poder de clase y las desigualdades. Y, finalmente, si dichos lineamientos podían verse impugnados o amenazados, siempre sería posible volver a establecerlos mediante la "guardia pretoriana francesa" que estaba "acantonada en el perímetro del único aeropuerto internacional del Senegal" (O'Brien, 1978: 180-181).

Por lo tanto, la "revolución pasiva" del Senegal ha conservado el dominio de unos pocos sobre la mayoría y ha mantenido la relativa impotencia de las masas sobre los medios de producción y los órganos del poder estatal. Sin embargo, ha abierto ciertas oportunidades para la expansión de la democracia y el ejercicio de un mayor control popular. Es más, la aceptación de diferentes partidos políticos anclados en diferentes clases sociales y la aceptación de diferentes discursos de clase ha hecho que resurja el antiguo mito de un África sin clases, sostenido por los ideólogos del socialismo africano (Zolberg, 1966; Nyerere, 1968; Markovitz, 1969; 119-193). En esta perspectiva, el Senegal ha entrado a una época de verdadera política de clases, de modo que la cuestión de una *alternance du pouvoir* ha sido planteada francamente. En otras palabras, cabe preguntar si la clase gobernante senegalesa estaría preparada para aceptar la derrota electoral y renunciar a su hegemonía sin recurrir a la fuerza o a un "golpe preventivo". ¿Toleraría el ascenso de fuerzas revolucionarias y conservaría su rectitud constitucional? Si la historia del Senegal —y con ella la de todas las sociedades de clases— sirve de guía, sería absurdo esperar una rendición pacífica de las clases gobernantes. En este sentido *l'alternance* es realmente una imposibilidad.

No obstante, la problemática que plantea *l'alternance* nunca puede formularse en estos términos, ya que la implantación de la democracia liberal siempre ha estado asociada con el surgimiento de una política reformista y el declive de las fuerzas revolucionarias (Miliband, 1977: 162-163). En esta perspectiva, la "revolución pasiva" del Senegal es en gran medida la que garantiza el orden establecido, y la ejecutora de un cambio fundamental. La democracia del Senegal,

como cualquier otro régimen liberal burgués, está "paralizada por sus limitaciones de clase y bajo la constante amenaza de un deterioro mayor y más extremoso por parte de las fuerzas conservadoras y, sobre todo, más que nunca en una época de crisis permanente y grave" (Miliband, 1977: 189). No obstante, por paralizada que esté, la democracia del Senegal representa un avance importante sobre la gran mayoría de la "periferia", donde la corrupción y los privilegios gobiernan con la fuerza bruta y dictatorial. Por ello, las libertades cívicas que el pueblo senegalés ha ganado tan dolorosamente no deben ser descartadas ni pasadas por alto; constituyen el terreno sobre el cual se dirimirán las próximas batallas por una mayor expansión de la democracia.

Traducción: *Carmen Chuaqui*

Bibliografía

Afrique Contemporaine, enero-febrero, 1981, pp. 20-21, y marzo-abril, 1981a, pp. 26-27.

Ake, Claude, *Revolutionary Pressures in Africa*, Londres, Zed Press, 1978.

_____, *A Political Economy of Africa*, Nueva York, Longman, 1981.

Amin, Samir, *Le Monde des Afaires Sénégalais*, París, Éditions de Minuit, 1969.

_____, *Neo Colonialism in West Africa*, Harmondsworth, Penguin Books, 1973.

_____, *Accumulation on a World Scale*, Nueva York, Monthly Review Press, 1974.

_____, "The Development of the Senegalese Business Bourgeoisie", en Adebayo Adedeji (comp.), *Indigenization of African Economies*, Londres, Hutchinson University Library, 1981, pp. 309-321.

Behrman, Lucy, *Muslim Brotherhoods and Politics in Senegal*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.

Biarnes, Pierre, "A Propos du Deuxième Congrès du PAI Sénégalais (Dakar, 16 et 17 Février 1979)", *Revue Française d'Études Politiques Africaines*, núm. 160, 1979, pp. 60-63.

Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1979.

Cardoso, Fernando Henrique, "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", en David Collier (comp.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

Carnoy, Martin, *The State and Political Theory*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

Collier, David, "Overview of the Bureaucratic-Authoritarian Model", en David Collier (comp.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

Coulon, Christian, "Les Marabouts Sénégalais et l'État", *Revue Française d'Études Politiques Africaines*, núm. 158, 1979, pp. 15-42.
Dos Santos, Theotonio, "The Structure of Dependence", en Charles K. Wilber, *The Political Economy of Development and Underdevelopment*, Nueva York, Random House, 1973.
Dumont, Réné, *L'Afrique Etranglée*, París, Éditions du Seuil, 1980.
Emmanuel, Arghiri, *Unequal Exchange*, Nueva York, Monthly Review Press, 1972.
Evans, Peter, *Dependent Development*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
Fall, Ibrahima, *Sous-Dévelopement et Démocratie Multi-Parti-sanne: L'Experience Sénégalaise*, Dakar, Les Nouvelles Éditions Africaines, 1977.
Foltz, William J., "Social Structure and Political Behavior of Senegalese Elites", en Steffen W. Schmidt, James C. Scott, Carl Landé y Laura Guasti (comps.), *Friends, Followers and Factions*, Berkeley, University of California Press, 1977, pp. 242-250.
Fougeyrollas, Pierre, *Où va le Sénégal*? París, Éditions Anthropos, 1970.
Frank, André Gunder, *Dependent Accumulation and Underdevelopment*, Nueva York, Monthly Review Press, 1979.
_____, *Crisis: In the Third World*, Nueva York, Holmes and Meier Publishers, 1981.
Gellar, Sheldon, *Senegal: An African Nation Between Islam and the West*, Boulder, Westview Press, 1982.
Gramsci, Antonio, *Selections from Prison Notebooks*, comp. y trad. de Quintin Hoare y Geoffrey Nowell Smith, Londres, Lawrence and Wishart, 1971.
Hall, Stuart, "Moving Right", en *Socialist Review*, núm. 55 (1981), pp. 113-137.
Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
Jackson, Robert y Carl G. Rosberg, *Personal Rule in Black Africa*, Berkeley, University of California Press, 1982.
Jeune Afrique, 29 de noviembre de 1978, pp. 31-33, y 19 de enero de 1983, pp. 24-25.
Johnson, Wesley G., *The Emergence of Black Politics in Senegal*, Stanford, Stanford University Press, 1971.
Lemarchand, René, "Political Clientelism and Ethnicity in Tropical Africa", en Steffen W. Schmidt, James C. Scott, Carl Landé y Laura Guasti (comps.), *Friends, Followers and Factions*, Berkeley, University of California Press, 1977.
Le Soleil, 9 de enero de 1983, p. 1; 10 de enero de 1983a, p. 1; 28 de febrero de 1983c, pp. 1-23; 2 de marzo de 1983c, pp. 1-4, y 8 de marzo de 1983d, p. 1.
Linz, Juan, *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1981.
Lipset, Seymour Martin, *Political Man*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1981.
Mackintosh, Maureen, "The Political Economy of Industrial Wages in Sene-

gal", en Rita Cruise O'Brien (comp.), *The Political Economy of Underdevelopment: Dependence in Senegal*, Beverly Hills, Sage Publications, 1979.
Markovitz, Irving Leonard, *Léopold Sédar Senghor and the Politics of Negritude*, Nueva York, Atheneum, 1969.
Marx, Karl, *The Marx-Engels Reader*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 1972.
Miliband, Ralph, *Marxism and Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 1977.
Ndiaye, Jean Pierre, *Monde Noir et Destin Politique*, Dakar, Les Nouvelles Éditions Africaines, 1976.
Nyerere, Julius, *Freedom and Socialism*, Londres, Oxford University Press, 1973.
_____, *Freedom and Development*, Nueva York, Oxford University Press, 1973.
O'Brien, Donal B. Cruise, *The Mourides of Senegal*, Oxford, Oxford University Press, 1971.
_____, *Saints and Politicians*, Cambridge, Cambridge University Press, 1975.
_____, "Senegal", en John Dunn, ed., *West African States: Failure and Promise*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978, pp. 173-188.
_____, "Ruling Class and Peasantry in Senegal, 1960-1976: The Politics of a Monocrop Economy", en Rita Cruise O'Brien (comp.), *The Political Economy of Underdevelopment: Dependence in Senegal*, Beverly Hills, Sage Publications, 1979, pp. 209-227.
_____, "Senegal's Elections: What Went Wrong", *West Africa*, 21 de marzo de 1983, pp. 714-715.
_____, "Les Elections Sénégalaises du 27 Février 1983", *Politique Africaine*, núm. 11, 1983, pp. 7-12.
O'Brien, Rita Cruise (comp.), *The Political Economy of Underdevelopment: Dependence in Senegal*, Beverly Hills, Sage Publications, 1979.
_____, "Foreign Ascendance in the Economy and State: The French and Lebanese", en Rita Cruise O'Brien (comp.), *The Political Economy of Underdevelopment: Dependence in Senegal*, Beverly Hills, Sage Publications, 1979a.
O'Donnell, Guillermo, "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy", en David Collier (comp.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979, pp. 285-318.
Rodney, Walter, *How Europe Underdeveloped Africa*, Washington, Howard University Press, 1972.
Rostow, Walter, *The Stages of Economic Growth*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960.
Sassoon, Anne Showstack (comp.), *Approaches to Gramsci*, Londres, Writers and Readers, 1982.
_____, "Passive Revolution and the Politics of Reform", en Anne Shows-

tack Sassoon (comp.), *Approaches to Gramsci*, Londres, Writers and Readers, 1972a, pp. 127-148.
Saul, John S., *The State and Revolution in Eastern Africa*, Nueva York, Monthly Review Press, 1979.
Schumacher, Edward J., *Politics, Bureaucracy and Rural Development in Senegal*, Berkeley, University of California Press, 1975.
Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper Brothers, 1942.
Sklar, Richard L., "Democracy in Africa", *African Studies Review*, vol. 6, núms. 3/4, 1983, pp. 11-24.
Stepan, Alfred, *The State and Society*, Princeton, Princeton University Press, 1978.
Takusan, 2 de marzo de 1983, pp. 2-15.
Therborn, Göran, "The Rule of Capital and the Rise of Democracy", en David Held *et al.* (comps.), *States and Societies*, Nueva York, New York University Press, 1983.
Thomas, Clive Y., *Dependence and Transformation*, Nueva York, Monthly Review Press, 1974.
Wallerstein, Immanuel, *The Capitalist World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.
West Africa, 20 de febrero de 1978, p. 327; 6 de marzo de 1978a, p. 421; 19 de enero de 1981, pp. 102-104; 23 de febrero de 1981a, p. 365; 25 de mayo de 1981b, pp. 1 142-1 143; 20 de julio de 1981c, pp. 1 638-1 640; 27 de julio de 1981d, pp. 1 689-1 692; 25 de enero de 1982, pp. 213-217; 2 de agosto de 1982a, pp. 1 984-1 985; 21 de febrero de 1983, pp. 460-461; 28 de febrero de 1983a, pp. 534-537; 7 de marzo de 1983b, pp. 589-590; 14 de marzo de 1983c, pp. 644-645, y 28 de marzo de 1983d, pp. 766-767.
Zolberg, Aristide R., *Creating Political Order*, Chicago, Rand McNally, 1966.
Zuccarelli, François, "L'Évolution Récent de la Vie Politique Au Sénégal", *Revue Française D'Études Politiques Africaines*, núm. 127, 1976, pp. 85-102.

CUARTA PARTE
LOS ESTADOS AFRICANOS ANTE LA CRISIS ACTUAL

14. LA DEMOCRACIA AFRICANA: ESPECIE EN PELIGRO DE EXTINCIÓN EN BUSCA DE SU CONSERVACIÓN

Ali A. Mazrui

En este ensayo hemos adoptado la definición de *Estado* como estructura de poder y autoridad que reclama la jurisdicción soberana sobre un territorio dado y aspira a monopolizar el uso legitimo de la fuerza física dentro de esos límites.

El África precolonial tuvo sociedades constituidas sin estados y otras con estados. Entre éstas se cuentan complejos imperios como la antigua Ghana, Malí y Songhai, así como ciudades-Estado como la Sokoto o la Zanzíbar preimperiales. Las sociedades sin Estado variaban desde Nur, en el Sudán, hasta Tiv en el occidente africano.

Sin embargo nuestro interés en este trabajo va dirigido al Estado poscolonial, el legado político más importante que deja Europa a los nuevos dirigentes de África. Cabe preguntar por su condición bajo las presiones de la independencia, y por sus relaciones con otros aspectos del panorama poscolonial, especialmente el sistema de partidos, en el contexto de la formación de las clases y de las relaciones entre civiles y militares.

El primer factor que debemos tener en cuenta es que los partidos políticos de África constituyen un fenómeno más reciente que el Estado. Incluso en aquellas partes de África donde no existía el Estado antes de la colonización europea, puede afirmarse que la formación de éste empezó tan pronto como el orden colonial estableció estructuras de control. Por lo tanto, todo el periodo colonial constituyó una experiencia de formación del Estado, una fase del desarrollo del Estado africano moderno.

Pero antes de la independencia el Estado colonial fue parte de un

sistema más extenso de poder, un imperio más vasto. La independencia fue un *rite-de-passage*, la iniciación a la autonomía del Estado. También hubo grandes esperanzas de lograr la democracía. Sin embargo, pronto fue evidente que el Estado africano poscolonial era intrínsecamente frágil, tanto en lo interno como en sus relaciones con el exterior. En este último campo, algunos países europeos mercenarios eran capaces de perturbar el orden político de algún Estado africano. En lo interno, éste ha carecido en ocasiones del consenso nacional. Por tanto, la legitimidad del Estado no está todavía asegurada y es difícil reunir las condiciones necesarias para la democracia.

Si el Estado africano es frágil, los partidos políticos lo son más aún, y su reciente creación agrava la crisis de fluidez institucional general. Sin embargo, los dirigentes africanos en ocasiones han considerado a sus partidos políticos como instrumentos para la creación del Estado. En este contexto debemos ubicar la atracción de la idea de un solo partido para estadistas africanos de la talla de Nkwame Nkrumah y Julius K. Nyerere.

Sin embargo, es necesario diferenciar el caso de Ghana bajo el mandato de Nkwame Nkrumah del caso de Tanzania con Julius Nyerere. En el primer caso la teoría del Estado unipartidista se basó en el argumento de que el país se encontraba peligrosamente dividido. Los sentimientos étnicos y separatistas se oponían a la legitimidad del Estado. Se afirmaba que los partidos de oposición se convierten en instrumentos para erosionar la legitimidad del Estado, así como en un peligro para la cohesión nacional. Los intentos de asesinar al presidente Nkwame Nkrumah, reales o manejados por el Estado, proporcionaron bases más sólidas a favor del principio unipartidista, así como para su conservación como medida preventiva. En pocas palabras, la defensa del Estado unipartidista durante el mandato de Nkruma se basó en la necesidad estatal de *crear* un consenso nacional, en vista de las profundas divisiones existentes.

En cambio, el caso del Estado unipartidista de Tangañica bajo el gobierno de Julius Nyerere se basó en parte en un consenso nacional preexistente. En las últimas elecciones celebradas antes de la independencia la población votó abrumadoramente a favor de la Unión Nacional Africana de Tangañica (TANU). La oposición parecía consistir en una sola persona del parlamento. Ante un consenso nacional de tal magnitud, era comprensible que Nyerere afirmara que resultaba absurdo insistir en una fórmula multipartidista, ya que no había competencia real para el partido gobernante. ¿Debía entonces incorporarse el sistema electoral? ¿Necesitaba encontrar el partido la forma de permitir al electorado elegir dentro de un solo partido, en vez de negar

la opción al insistir en un principio multipartidista en condiciones de abrumador consenso electoral sobre el partido existente?

A diferencia de la Convención del Partido de los Pueblos (CPP) de Nkrumah, Nyerere no trató directamente de monopolizar el poder sin antes hacer un cuidadoso estudio. SE designó una comisión para investigar la mejor forma de lograr la democracia electoral en un régimen unipartidista. La comisión reafirmó el principio unipartidista, pero lo complementó con elecciones quinquenales, en las que el pueblo podía votar por los diversos candidatos pertenecientes a este partido. Se promulgó una reforma a la constitución de Tangañica para legitimizar esta innovación.

En 1964 se unió Tangañica a Zanzíbar para formar la República Unida de Tanzania. El partido afroshirazi continúo gobernando Zanzíbar prácticamente como una entidad separada, mientras la TANU gobernaba Tangañica. No fue sino hasta 1977 cuando se fusionaron ambos partidos para crear el *Chama Cha Mapinduzi* (el partido de la revolución, en swahili). Entre 1964 y 1977 Tanzania no era legalmente un Estado unipartidista, sino un país con dos sistemas unipartidistas paralelos: el partido afroshirazi en Zanzíbar y la TANU en Tanzania. Ambos sistemas eran unipartidistas, pero funcionaban dentro de un solo Estado.

Aunque en 1965 la inauguración del sistema unipartidista en Tangañica se basó en el argumento de que ya había consenso nacional en el país y era necesario que lo reflejara el partido, la fusión del partido afroshirazi con la TANU en 1977 se justificó parcialmente apelando a la necesidad de consenso nacional en Tanzania, y la mejor forma de lograrlo era unificando los partidos.

La Uganda de Milton Obote soñó con la idea del Estado unipartidista durante el decisivo año de 1970. Nuevamente, las razones fueron más parecidas a las de Nkrumah (el país necesitaba crear un consenso nacional) que a las de Nyerere a principios de los años sesenta (el país tenía tan alto consenso nacional que un partido de oposición no podía prosperar). De hecho, Uganda estaba aún más profundamente dividida que Ghana durante el gobierno de Nkrumah. Sus divisiones étnicas eran mayores, así como la tendencia a la violencia entre las etnias. Es comprensible que Milton Obote haya pensado que el país necesitaba una cuidadosa planeación política y electoral para ayudar a crear un orden político viable. La idea del Estado unipartidista fue una estrategia política. Sin embargo, resultó mucho más interesante la idea de Obote de que cada miembro del parlamento perteneciera a cuatro grupos electorales diferentes: uno en el norte del país, otro en el sur, otro más en el oriente y el cuarto en el occidente del país. Se pretendía

que cada miembro del parlamento se ganara aliados en cuatro diferentes áreas étnicas del país, responsabilidad multiétnica de la vida parlamentaria que obligaría a los candidatos a desarrollar posiciones y programas políticos capaces de adaptarse a diferentes grupos en vez de dividirlos. En el transcurso de cada elección quinquenal todos los miembros del parlamento necesitarían promover con tenacidad a cuatro grupos electorales muy distintos, y por lo tanto necesitarían encabezar la búsqueda de perspectivas nacionales en los asuntos públicos, en vez de defender intereses seccionales y sectarios más estrechos.

Mientras Julius Nyerere consideraba bajo su sistema unipartidista a dos o tres candidatos de cada grupo electoral, Milton Obote contemplaba la idea de formar grupos electorales para cada miembro electo del parlamento, y daba oportunidad a los candidatos de competir por esos grupos electorales múltiples a través de las elecciones.

Las propuestas de múltiples electorados se conocieron en Uganda bajo el nombre de *Documento núm. 5*, el quinto panfleto de reforma ideológica presentado por Milton Obote durante su "avance a la izquierda" de 1969 en adelante. Pero antes de ponerse en marcha estas ideas innovadoras intervino Idi Amín Dada y el 25 de enero de 1971 fue derrocado el primer gobierno de Milton Obote. Así quedó interrumpido el intento de resolver las divisiones étnicas mediante la reforma política. El gobierno de Amín habría de profundizar las animosidades étnicas del país, a pesar del odio común hacia su régimen.

Los dirigientes como Nkrumah y Obote habian considerado los antagonismos étnicos como una de las principales justificaciones para instituir un Estado unipartidista. Pero si la presencia de las divisiones étnicas es motivo para instalar un Estado unipartidista, qué decir de la ausencia de división de clases en África. ¿Existe una lucha de clases en África?, y ¿cómo se relaciona este tema con el deseo o viabilidad de un Estado unipartidista? Estos problemas ocuparán nuestra atención enseguida. Lo que está en juego es la posibilidad de instauración de un gobierno democrático.

La lucha de clases y el partido único

En los países comunistas, el partido gobernante marxista se considera realmente como el recurso fundamental para la lucha de clases. El partido tiene como propósito contribuir a la creación y consolidación de la dictadura del proletariado, que a su vez deberá abrir el camino para lograr una sociedad sin clases. Los partidos comunistas de los países socialistas lejos de asumir que sus sociedades no tienen clases, suelen

cuidar los privilegios de clase y se consideran ideológicamente partidos de las clases trabajadoras.

En contraste, Julius Nyerere afirmaba durante la década de 1960 que África necesitaba un sistema unipartidista debido a que carecía de divisiones de clases auténticas. Nyerere había observado las bases de clase de los partidos políticos occidentales y llegó a la conclusión de que éstas no tenían un equivalente real en África. Declaró:

> Los partidos políticos europeos y americanos surgen como resultado de las divisiones sociales y económicas existentes, creándose el segundo partido para desafiar el monopolio del poder político de algunos grupos aristócratas o capitalistas.[1]

En suma, los partidos conservador y laborista de la Gran Bretaña, el republicano y el demócrata de los Estados Unidos, y la multiplicidad de grupos políticos de países como Francia y la República Federal Alemana, son un reflejo de los antagonismos de las clases en el mundo occidental.

Pero Julius Nyerere llegó más lejos. Mientras surgió el liberalismo multipartidista en el mundo occidental debido a las diferencias de clases, surgió el socialismo europeo. Nyerere citó la experiencia de Europa con una revolución agraria y otra industral. Sostuvo:

> La revolución creó dos clases únicas en la sociedad, los poseedores de tierras y los sin tierra; ésta dio lugar a los capitalistas modernos y el proletariado industrial. Estas dos revoluciones sembraron el conflicto en la sociedad, y no sólo nació ese conflicto del socialismo europeo, sino también lo santificaron los apóstoles al convertirlo en filosofía.[2]

Pero ante la ausencia de esta polarización de clases en África las organizaciones políticas africanas tuvieron que asumir diferentes normas. Cabe preguntar sobre las bases de Nyerere para afirmar que en el África tradicional no había conflicto de clases. Dichas bases en parte fueron lingüísticas: la palabra "clase" no existía en ningún idioma africano conocido por él. Nyerere consideraba muy importante esta prueba "porque el idioma describe las ideas de los que lo hablan, y la idea de 'clase' o 'casta' no existía en la sociedad africana".[3]

[1] Julius K. Nyerere, "Democracy and the Party System", en *Freedom and Unity*, Dar Es-Salam y Londres, Oxford University Press, 1966, p. 198.

[2] *Ibid.*, p. 169.

[3] Nyerere, "Ujamaa: The Basis of African Socialism", en *Freedom and Unity*, *op. cit.*, p. 170.

Nyerere también creía que el colectivismo tradicional africano era una forma de socialismo, y por lo tanto ayudaba a moderar, si no es que realmente a evitar, las posibilidades de conflicto de clases. Lo expresó así: "En África no necesitamos 'convertirnos' al socialismo ni 'aprender' la democracia. Ambos hunden sus raíces en nuestro pasado, en la vida tradicional que es nuestro origen".[4]

Pero si la ausencia de la palabra "clase" en los idiomas nativos africanos era prueba de no haber existido tradicionalmente las clases, la ausencia de la palabra "socialismo" en la mayor parte de las lenguas africanas ¿no implica acaso la inexistencia de ese fenómeno? Tal vez Nyerere no calculó en esta etapa las contradicciones implícitas de su prueba lingüística sobre su doble proposición: es decir, que el socialismo existe originalmente en África y no así la lucha de clases. Sin embargo, otros dirigentes africanos como el desaparecido Tom Mboya, de Kenia, insistieron hace mucho tiempo en que el "socialismo" había existido en el África tradicional a pesar de no haber una denominación específica para éste. En respuesta a una crítica publicada en una revista del África oriental de ese tiempo, Mboya acusó a su crítico de "confundir la palabra socialismo con su realidad, su práctica". Mboya afirmó:

> Yo no he sugerido la necesidad de sondear el pasado en busca del socialismo. Se trata de una tradición continua entre nuestros pueblos. ¿Cree el autor de la crítica que debía dársele algún nombre al socialismo antes de convertirlo en realidad? Se trata de una actitud mental practicada en nuestras sociedades sin necesidad de clasificación como teoría científica para existir.[5]

La validez de la prueba lingüística de Mboya fue más razonable que la de Nyerere. La ausencia de un nombre para determinado fenómeno no necesariamente demuestra la ausencia de éste.

Sin embargo, Julius Nyerere tiene a su favor la redefinición de la palabra swahili *Ujamaa* para referirse por lo menos a una escuela de socialismo. Hay ocasiones hoy en día en África oriental en que la palabra se usa realmente como equivalente swahili de "socialismo". Una ironía de la historia ideológica del África oriental estriba en que el significado original de *Ujamaa* también hubiera podido aplicarse como

[4] *Loc. cit.*

[5] Ver *Transition*, Kampala, vol. 3, núm. 11, noviembre de 1963, p. 6. El crítico de Mboya era también un africano oriental, C. N. Omondi. La crítica apareció en el *Kenya Weekly News*, Nairobi, 2 de agosto de 1963.

sinónimo de "tribalismo" en África, en vez del nombre de una corriente del pensamiento socialista.

No obstante que el África tradicional haya sido socialista o no haya tenido clases, ¿qué se puede decir sobre el África poscolonial contemporánea en relación con las clases y la ideología? A continuación abordaremos este problema.

Socialismo: buen clima, terreno árido

En general se puede decir que en África el clima intelectual para el socialismo es muy favorable, pero el terreno sociológico y material no es suficientemente fértil. Exploremos esta doble proposición más a fondo para luego relacionarla con los sistemas de partidos.

Entre las razones del clima intelectual favorable para el socialismo en África se incluyen las continuidades y discontinuidades históricas básicas. Por un lado, muchos africanos asocian teóricamente el capitalismo con el imperialismo. En realidad puede haber socialismo acompañado de imperialismo; y los chinos pueden ofrecer el vocabulario necesario respecto al "imperialismo social" así como la "hegemonía soviética". También es posible ser un país capitalista sin ser imperialista: algunos países podrían considerar a Suiza y Suecia como buenos ejemplos de capitalismo no imperialista.

Pero la experiencia histórica de África presenta como hecho real que el capitalismo moderno llegó con el imperialismo. El enemigo del imperialismo es el nacionalismo; el enemigo del capitalismo es el socialismo.

Si existe realmente una alianza entre capitalismo e imperialismo, ¿por qué no habría de haberla entre nacionalismo y socialismo africano? Este paradigma de convergencia intelectual e ideológica ha resultado atractivo en muchas partes de África.

Una segunda consideración que ha contribuido al clima intelectual favorable para el socialismo en África, es toda la frustración acumulada por los esfuerzos para lograr el desarrollo de África a través de patrones occidentales de crecimiento económico. Numerosos africanos buscan estrategias alternativas para lograr mejoras sociales y económicas, ante la evidente desesperación por la deficiencia de las primeras décadas de independencia. En realidad, hasta la fecha los experimentos socialistas en el África poscolonial no han derivado ninguna mejora para las masas, mayor que otros experimentos. Por el contrario, a veces el costo social del socialismo en África ha sido muy alto. Se puede alegar la presencia de pequeños experimentos capitalis-

tas con éxito en lugares como Kenia, Malawi y la Costa de Marfil, mientras que no ha habido todavía en África experimentos socialistas con éxito relativo en la obtención de mejoras significativas en las condiciones de vida de las masas.

Sin embargo, a pesar de estas contradicciones, numerosos africanos se sienten tan decepcionados de las primeras dos décadas de independencia que no les interesa experimentar con planteamientos socialistas para la transformación social.

El tercer factor que predispone a muchos africanos a favor del socialismo es la corrupción desenfrenada entre los dirigentes inmediatamente después de la colonia en el continente. Reiteramos que la corrupción de ninguna forma es una peculiaridad del capitalismo, como lo atestiguan numerosas personas que han viajado a países socialistas. Pero no hay duda de que es más difícil mantener la disciplina social bajo una política de no intervención, que bajo una planeación y supervisión relativamente centralizadas. En resumen, se puede afirmar que por definición la ética socialista se opone mucho más "al cohecho y los sobornos", incluso al lucro, que la ética de individualismo consumista.

El cuarto factor que ha contribuido al clima intelectual favorable para el socialismo en África es la extensa creencia de que la cultura tradicional africana fue básicamente colectivista y "por lo tanto" socialista. Ya nos hemos referido antes en este ensayo a las afirmaciones de dirigentes como Nyerere y Mboya, en el sentido de que en el África tradicional la moralidad distributiva, la ética de responsabilidad hacia los jóvenes, los viejos y los impedidos, y el imperativo del bienestar colectivo, fueron esencialmente sistemas de distribución semejantes al socialismo.

Debido a este clima intelectual ampliamente favorable la mayor parte de los gobiernos africanos aparentaron estar de acuerdo con el socialismo después de la independencia. Incluso regímenes como el de Jomo Kenyatta y Léopold Senghor se las arreglaron para adoptar en los años iniciales de la independencia un discurso parcialmente socialista.

Los regímenes que pensaron seguir la ruta del Estado unipartidista se vieron particularmente atraídos por el simbolismo socialista. Después de todo, las supuestas tendencias centralistas del socialismo podían ayudar a justificar el monopolio del poder unipartidista. Durante la primera década de la independencia africana parecía adecuada la perspectiva socialista.

Entonces, ¿qué falló? Esto conduce a la esterilidad del terreno sociológico, a pesar de lo favorable del clima intelectual. Un factor so-

cial permanente fue la primacía de la etnicidad sobre la conciencia de clase. Para la mayoría de los africanos está en primer lugar su grupo étnico y después su clase social. Frente a algún peligro es más probable que los campesinos ibo se identifiquen con la burguesía que con sus compañeros campesinos de Yorubaland. En Kenia, Jaramogi Oginga Odinga intentó formar un partido radical socialista, y pronto descubrió que sus seguidores eran casi exclusivamente luo. El jefe Obafemi Awolowo, de Nigeria, recurrió a la retórica socialista inmediatamente después de la restauración del gobierno civil de Nigeria de 1979, y pronto se percató de no haberse convertido en héroe de la clase trabajora nigeriana sino de todas las clases de Yorubaland. En resumen, se puede afirmar que siempre que ha habido algún enfrentamiento y rivalidad entre las fuerzas étnicas y la conciencia de clase en África, invariablemente ha triunfado el poder étnico. Éste es el principal factor de la esterilidad del terreno sociológico respecto a una ideología semejante al socialismo.

El poder de las élites africanas contra las clases sociales constituye un factor afín. Las nuevas élites han nacido especialmente de la asimilación cultural del imperialismo occidental. No ha sido necesariamente la posesión de riquezas lo que les abrió las puertas de la influencia y el poder, sino más bien la adquisición de educación occidental y habilidades verbales. Como he señalado en otros trabajos, el sistema político inicial del África poscolonial ha estado formado principalmente por gente occidentalizada. Esta galaxia de estrellas occidentalizadas incluye a personajes como Nkrumah, Nyerere, Senghor, Kaunda, Obote, Houphouet-Boigny, Banda, Mugabe, Nkomo, Machel, Neto y otros más.

Lo anterior ha creado ambivalencia sociológica básica en el escenario africano. Por un lado, parecía que quienes más se oponían en su retórica al imperialismo y estaban más prontos a unirse al capitalismo eran justamente las élites africanas producidas por el imperialismo cultural de Occidente. Incluso cuando llegaban a desear verdaderamente el cambio existía una contradicción básica. Después de todo, Marx esperaba que las clases revolucionarias serían las más desfavorecidas de las sociedades avanzadas, es decir, el proletariado de la sociedad industrial occidental. Pero si observamos a los dirigentes revolucionarios de Angola, Tanzania, Guinea, y se examina su educación occidental, podemos llegar a la conclusión de que las clases más revolucionarias en estas sociedades fueron las más aventajadas. En otras palabras, en el Tercer Mundo los radicales más dispuestos a emprender el sueño de la transformación socialista fueron las clases con influencia occidental. Por lo tanto no es la clase social menos aventaja-

da de las sociedades más avanzadas (el proletariado occidental), sino los grupos sociales más aventajados de las sociedades menos avanzadas (la burguesía occidentalizada de los países del Tercer Mundo) los agentes reales de la revolución durante el último cuarto del siglo xx.[6]

Realmente resulta imposible desde el punto de vista socio-lingüístico que un africano sea un marxista sofisticado sin estar al mismo tiempo sumamente occidentalizado. Esto se debe en parte a que para convertirse en un sofisticado marxista se requiere tener acceso a la bibliografía marxista, primaria y secundaria. Hasta ahora esto es posible por lo menos a través de los idiomas nativos africanos como el kiswahili, yoruba o el amaharo. El africano que desee leer un gran número de las obras de Marx, Engels y Lenin necesita un amplio conocimiento de la cultura literaria de Occidente.

Incluso los africanos que van a China o a la Unión Soviética necesitan haberse instruido antes en Europa. Las becas para China y la Unión Soviética no se suelen ofrecer a estudiantes rurales que no han asistido a escuelas de misioneros o sus equivalentes. Por lo tanto, el tipo de formación de las élites africanas definitivamente puede considerarse como un aspecto del terreno sociológico poco favorable para el socialismo.

Un tercer factor de esta esterilidad se refiere a la capacidad organizativa del África durante la fase histórica actual. Numerosas personas suponen a la ligera que la tradición de colectivismo en un ambiente tradicional constituye una preparación suficiente para los experimentos colectivistas en un medio moderno. Desafortunadamente, la experiencia indica lo contrario. Los esfuerzos colectivos basados en las costumbres, tradiciones y lazos de parentesco, no sirven para hacer prosperar en África el colectivismo organizado, cuya base debe radicar en un dominio y no en la costumbre, en la eficiencia y no en la empatía, en la racionalidad y no en los ritos. Si el socialismo requiere una estructura de mando racional y eficiente que no se base en la costumbre, empatía étnica o ritual, la etapa actual del cambio social en África sigue siendo inhóspita a la transformación socialista.

El cuarto aspecto de la infertilidad del terreno sociológico en África nos llevaría nuevamente al problema de la continuidad histórica. La mayor parte de las economías africanas ya han estado profundamente integradas a una economía mundial dominada por Occidente.

[6] Consultar también a Mazrui, *Political Values and the Educated Class in Africa*, Londres, Heinemann Educational Books, y en Los Angeles y Berkeley, Berkeley University Press, 1978. Ver también Mazrui, "Marxist Theories, Socialist Policies and African Realities", en *Problems of Comunism*, septiembre-octubre de 1980, pp. 44-53.

Los países africanos que se tornan socialistas en el interior, encuentran que siguen integrados al sistema capitalista mundial. Las reglas de ese sistema derivan de los principios desarrollados en la historia del capitalismo. Los países buscan en el comercio internacional elevar sus ingresos. Las reglas del comercio e intercambio internacionales, los sistemas bancarios que sostienen este intercambio, las monedas actuales usadas en los mercados de dinero y para sufragar las balanzas de pagos, todo esto es producto de la experiencia capitalista. Los países como Vietnam, Angola e incluso Cuba pronto descubrieron que su salvación económica consistía en obtener legitimidad internacional de acuerdo con los criterios occidentales. Vietnam y Cuba pueden prescindir de esta legitimidad, aunque desean empezar a recibir beneficios de Occidente y ganar acceso a los mercados para sus bienes de consumo, así como a los mercados de divisas occidentales.

Todo esto significa que los países del Tercer Mundo pueden seguir políticas socialistas en su interior aunque sigan profundamente integrados al sistema capitalista internacional. También se afirma que Tanzania es más dependiente del sistema capitalista mundial ahora que antes de inaugurar su experimento neosocialista con la *Declaración de Arusha* de 1967.[7]

Entonces, este conjunto de factores indica, por un lado que África está lista intelectualmente para el socialismo, y por el otro nos advierte que todavía no hay las condiciones materiales necesarias para una experiencia socialista auténtica. El clima intelectual es prometedor; pero el campo de acción no es favorable. Pero, cómo relacionar este grupo de factores con el tema de los partidos políticos en África y el destino del Estado unipartidista. Veamos esta relación.

Movilización de masas y competencia de las élites

Una de las conclusiones principales de este análisis es que un partido político puede prosperar solamente bajo una de las condiciones sociales alternativas: cuando es posible la movilización de las masas o cuando se puede manejar la rivalidad de las élites. La interrogante que surge entonces es si las condiciones en la mayor parte de los países africanos son compatibles, ya sea con los esfuerzos de movilización de

[7] James Mittelman ha intentado cuantificar esta creciente dependencia internacional de Tanzania, a pesar de sus esfuerzos internos de emprender la vía del desarrollo socialista. Algunos afirman incluso que la profundización de su dependencia internacional puede justamente deberse a su experimento socialista interno.

las masas o con la tarea de frenar y manejar adecuadamente la competencia entre las élites.

Los estados unipartidistas del África se encuentran en pésimas condiciones en las sociedades que han intentado suprimir la competencia entre las élites sin sustituirla con la movilización de las masas. Es muy curioso que dos de esos países se consideren ejemplos de mayor éxito en cuanto al desarrollo capitalista: Kenia y Costa de Marfil. Ambos presentaron un impresionante crecimiento económico, por lo menos a finales de los años setenta, pero no se mencionó que presentaron también un alto grado de decadencia política. Las instituciones del partido se atrofiaron en alto grado especialmente en esos países, y sus gobiernos son muy suceptibles a cualquier expresión de que sus partidos políticos se hayan momificado. En Kenia se ha encarcelado a la gente por comentar que el partido gobernante, la Unión Africana Nacional de Kenia (KANU) es una momia.

En realidad la KANU fue más poderosa cuando había partido de oposición. Eso duró poco tiempo y fue muy al principio de la independencia, cuando la Unión Democrática Africana de Kenia (KADU) representaba a una minoria étnica que buscaba protegerse de una supuesta alianza entre las gigantescas "tribus" de Kikuyuland y Luoland.

Entonces, cuando Jaramogi Oginga Odinga inauguró su Unión de los Pueblos de Kenia, la KANU respondió durante algún tiempo con gran entusiasmo y dinamismo. Pero, después de 1969, cuando triunfó sobre todos los partidos rivales, empezó rápidamente su proceso de estancamiento. Al eliminar a las élites rivales por medio de la intimidación y la supresión de los otros partidos se debilitó el poder del partido dirigente, cosa tan evidente que ni siquiera trató de emprender la movilización de masas como alternativa a la competenia multipartidista de las élites.

Por otro lado, en Tanzania el debilitamiento de la competencia entre las élites debido al sistema unipartidista, así como el estricto código expresado en la *Declaración de Arusha* se vio compensado en parte al emprenderse la organización general social, económica y política de las masas. La Unión Nacional Africana de Tangañica (TANU) siguió siendo un partido relativamente activo e importante, a pesar de que gran parte de sus objetivos y ambiciones nunca se realizaron. El país se empobreció en proporción con la riqueza de su idealismo. Algunos consideraron que el socialismo se había amargado; otros lo consideraron un *ujamaa* sin *uji* (socialismo sin comida). Los tanzanios acusaron a Kenia de ser una sociedad capitalista donde "el hombre se come al hombre". Los kenianos replicaron acusando a Tanzania de

ser una sociedad socialista donde "el hombre no come nada". Pero, estrictamente desde el punto de vista del poder del partido, los tanzanios fueron los últimos en reír. Su partido dirigente no sólo gobernaba sino realmente era un partido. El partido dirigente de Kenia posiblemente gobernaba o no, pero cada día era en menor medida un partido verdadero.

Una vez más la diferencia primordial era que Tanzania, a la vez que diluía la competencia de la élite intentaba compensarlo con una movilización de masas real. Kenia en cambio trataba de disminuir la competencia política pero sin sustituirla con movilización de masas, pero en cambio estimuló la competencia económica, lo cual a su vez produjo un relativo crecimiento económico, mientras el monopolio del poder de la élite ocasionó la decadencia política.

En contraste, el esfuerzo de Tanzania de reprimir la competencia económica entre la élite ha contribuido a la relativa decadencia económica, mientras su esfuerzo en la movilización de las masas ha generado por lo menos el vigor político institucionalizado.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que no fue necesario generar la competencia sociológica de las élites ya que habría de surgir de todas formas, donde no se impidió deliberadamente. La competencia entre las élites en África y en todas partes constituye una propensión natural que sólo puede detenerse con medidas deliberadas para sofocarla.

En cambio, la movilización de masas no es un fenómeno natural, sino que precisa de la acción mediante el recurso a los símbolos adecuados para motivar a las masas y dirigir sus esfuerzos por el camino adecuado. La movilización de masas necesita dirigentes fuertes, mientras la competencia de las élites prospera mejor con dirigentes débiles. En África es más fácil sufrir las contradicciones de la competencia de las élites que emprender la movilización de las masas.

También es necesario hablar de los estados unipartidistas de África. El Estado marxista que ha sobrevivido por más tiempo es Guinea (Conakry) bajo el mandato de Sékou Touré, cuyo partido, el PDG, supuestamente era marxista-leninista y se basaba en el centralismo democrático. Vivió momentos de auténtica movilización de masas, cuando logró atraer la votación del electorado para liberarse de Francia con el Referéndum de De Gaulle de 1958. Pero el Estado unipartidista de Sékou Touré no siempre ha constituido un imán de movilización, también ha provocado la dispersión de miles de guineanos que han huido del país, creando así una diáspora masiva guineana en el occidente de África y en Francia. Se calcula que uno de cada cinco guineanos tuvieron que huir del país durante las dos últimas décadas. El

historial de movilización de masas de Guinea necesita sopesarse contra el éxodo masivo. La competencia de las élites fue suprimida de manera tan drástica que la movilización de masas como estrategia alternativa a veces fue sólo una farsa.

Se han visto indicios de mejora en Guinea en los últimos años, tal vez esté dándose algún grado de liberalización. Podría el partido dirigente llegar a ser nuevamente un partido real en vez de instrumento de represión. Y la nueva riqueza mineral del país podría ayudar a la realización del desarrollo económico, frenando a la vez la decadencia política de hace tantos años.

En Mozambique el Frelimo es por supuesto otro partido dirigente marxista-leninista, pero a diferencia del PDG, surgió del movimiento armado de liberación del dominio portugués. Los grupos de movilización del Frelimo han sido militares y políticos, por lo que sus ventajas organizativas sobre los partidos políticos africanos comunes deben haber sido considerables. La tentativa evidente de movilizar al campesinado como parte de la guerra contra los portugueses, y luego institucionalizar a los grupos que ayudaron a lograr la transformación en el área rural liberada, ayudó a profundizar la experiencia auténtica de organización y compromiso colectivos. No deben subestimarse los logros del Frelimo.

Sin embargo, cuando salieron los portugueses no se contaba aún con la suficiente preparación administrativa ni con una extensa competencia económica. De hecho, la salida de los colonizadores y administradores portugueses dejó un gran vacío en la infraestructura nacional. Queda por verse si el Frelimo logrará detener a la decadencia política y económica. La experiencia del partido en movilizar a las masas contra los portugueses debe ser de gran ayuda en esta nueva lucha de reconstrucción.

Angola constituye otro Estado unipartidista marxista menos convincente, en parte porque el MPLA (Movimiento Popular para la Liberación de Angola) lejos de demostrar su capacidad para movilizar a las masas de su sociedad, apenas está luchando por afirmar su control sobre grandes áreas del país. En vez de lograr la participación de las masas, el partido gobernante está tratando de controlar la extensa rebelión o la falta de participación. En Angola existe un enorme problema de seguridad interna.

Esto se ve agravado en gran medida por las políticas agresivas de Sudáfrica hacia Angola. Periódicamente han hecho los sudafricanos grandes invasiones militares en Angola, causando estragos no sólo en la Organización de los Pueblos del Sudoeste de África (SWAPO) sino debilitando también los intentos de Luanda de pacificar el resto del

país y establecer un control. La Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) bajo el mando de Jonás Savimbi ha logrado mantener la rebelión contra el gobierno central del país, gracias al control de la UNITA sobre grandes áreas geográficas de Angola.

Pero, ¿no es ésta una forma de "competencia de élites" en Angola? Si los partidos políticos de África cobran poder en condiciones de movilización de masas o de competencia entre las élites, y si no es posible la movilización de masas en Angola por el momento, ¿no se trata básicamente de una forma de rivalidad entre las élites la competencia entre la UNITA y el MPLA?

De hecho, la respuesta es afirmativa. Pero desafortunadamente se trata de una rivalidad militarizada de las élites y no solamente de una competencia entre partidos políticos. Cuando un país como Angola está experimentando un conflicto armado entre dos movimientos, la rivalidad ha ido más allá de la competencia entre partidos para convertirse en guerra.

Esto nos lleva al tema más extenso de las relaciones entre civiles y militares, y su influencia en los partidos políticos. ¿Qué nos dicen los hechos sobre el cruce de los procesos políticos y militares en África?

Votos, balas y el sistema de partidos

Respecto a la relación más que a las causas, las dos primeras décadas de independencia en África revelan un fenómeno extraordinario. Los gobiernos civiles más durables del África negra han sido en su mayoría los gobiernos de estados unipartidistas. Entre los estadistas más antiguos de la política africana hacia finales de la década de 1970 se cuentan personajes como Julius Nyerere de Tanzania, Houphouet-Boigny de Costa de Marfil, Keneeth Kaunda de Zambia, Hastings Banda de Malawi y (hasta 1978) Jomo Kenyatta en Kenia. Toda esta galaxia de los más distinguidos estadistas africanos de las dos primeras décadas de independencia incluyó a presidentes de estados unipartidistas, no obstante la relativa debilidad de sus partidos políticos.

Por otro lado, muchas de las víctimas de los golpes de Estado militares durante estas dos primeras décadas fueron dirigentes de países todavía con un sistema multipartidista o sin haber consolidado una alternativa monolítica unipartidista. Nigeria, el primer país africano de habla inglesa que experimentó un golpe de Estado, tenía en 1966 un sistema multipartidista. Nkrumah también fue derrocado en Ghana el mismo año con el antecedente de un sistema unipartidista consolidado

inadecuadamente. La alianza en el país con partidos de oposición anteriores era todavía muy fuerte.

Milton Obote escapó apenas a un derrocamiento militar en 1966, cuando el país tenía todavía un sistema multipartidista floreciente. Cuando fue derrocado en 1971 por Idi Amín todavía no había tenido tiempo de consolidar una alternativa unipartidista en Uganda.

El derrocamiento militar de Aboud en Sudán, en 1964, ocurrió bajo un sistema multipartidista fuerte y organizado. Posteriormente se restableció el gobierno civil en el Sudán, y volvió a prosperar la política multipartidista, sólo para sufrir nuevos derrocamientos militares.

El golpe de Estado de Mobutu en el Congo (hoy Zaire) se debió también a las enormes rivalidades entre las élites y etnias del país. Se restableció el gobierno civil, incluyendo una fase bajo la notable directiva de Moise Tshombe, pero nuevamente le esperaba la fatalidad a una política africana pluralista y competitiva. Hay otros ejemplos en África de sistemas multipartidistas que han capitulado ante la intervención militar.

Por supuesto, no todos los estados unipartidistas de África han sobrevivido, ni se puede decir que todos los multipartidistas hayan capitulado ante golpes militares. Lo que tratamos de señalar es que hasta ahora los gobiernos civiles que más han durado en África han sido en su mayor parte gobiernos de estados unipartidistas, mientras las víctimas de la intervención militar han sido casi siempre los estados multipartidistas.

Entonces cabe preguntar si se trata simplemente de una correlación accidental presente en los primeros 20 años de independencia africana o si opera una causa básica en este proceso.

Todavía es muy pronto para estar seguros. Por ejemplo, se puede pensar que la durabilidad de los gobiernos civiles en países como Tanzania, Zambia, Kenia, Malawi y Costa de Marfil se han debido a factores como la presencia de personalidades imponentes, el apoyo occidental, la estructura de factores sociológicos en esos países particulares, más bien que al hecho de que sus estados sean unipartidistas. El carisma de personalidades como Jomo Kenyatta y Julius Nyerere podría resultar una explicación mucho más relevante para la durabilidad del gobierno civil, que la existencia de la Unión Nacional Africana de Kenia o la *Chama Cha Mapinduzi* de Tanzania.

De manera semejante, el apoyo de Francia a Houphouet-Boigny en Costa de Marfil, y de la Gran Bretaña a Jomo kenyatta y Daniel Arap Moi, podría haber sido una mejor causa de su seguridad como dirigentes que la estructura de sus partidos políticos.

No obstante sigue siendo interesante que los regímenes unipartidistas de África hayan tenido una duración tan prolongada en las dos primeras décadas de independencia, y que los regímenes unipartidistas hayan sido tan vulnerables a la intervención militar.

Pero también es necesario advertir lo inevitable de la solución multipartidista durante el proceso de restauración de los gobiernos civiles sustituidos anteriormente con un gobierno militar. Si el historial de África indica durante las dos primeras décadas de su independencia que un sistema unipartidista podría ayudar a evitar el gobierno militar, debemos advertir que, por otro lado, el sistema multipartidista frecuentemente ha sido la solución para restaurar el gobierno civil.

Cuando los soldados están a punto de regresar a sus cuarteles, ¿cómo entregar el poder a un solo partido? ¿A cuál partido único se puede pensar que están dispuestos a transferir los instrumentos de la soberanía? Si antes quitaron el poder a un partido único como lo hicieron en Ghana bajo el mandato de Nkrumah, es difícil que devuelvan el poder al partido que antes censuraron.

Es por esto que en África frecuentemente convocan a elecciones entre varios partidos como medio para restablecer el gobierno civil. En 1979 se efectuaron este tipo de elecciones en Ghana y Nigeria mientras los soldados regresaban a sus cuarteles. En 1980 ocurrió lo mismo en Uganda. De hecho, tanto Ghana como el Sudán han experimentado más de una vez el restablecimiento del gobierno civil; y en cada caso ha sido necesario celebrar elecciones pluralistas antes de que los soldados entregaran el poder a los civiles.

En la política, como en la medicina, puede que sea mejor la prevención que la cura, pero la cura es todavía mejor que la enfermedad. En resumen, parece que hasta ahora la historia del África indica que el Estado unipartidista es una medicina preventiva más efectiva contra el gobierno militar que un sistema multipartidista, pero igualmente se puede decir que invariablemente es necesario el pluralismo para curarse del gobierno militar, y transferir el virus de vuelta a los cuarteles.

Conclusiones

Hemos intentado en este ensayo identificar el complicado patrón de las relaciones entre los sistemas de partidos y las fuerzas sociales y políticas en África. Ha existido una tensión básica entre las fuerzas y valores favorables al Estado unipartidista y los inclinados al pluralismo político.

En los primeros años de independencia, favoreció al unipartidis-

mo la romántica retórica socialista. Se aceptó ampliamente que el socialismo funcionaba mejor bajo las tendencias centralizantes del sistema unipartidista. A partir de entonces el socialismo se alió por un tiempo al nacionalismo africano, oponiéndose tanto al imperialismo como al capitalismo; y por un momento pareció que el continente estaba a punto de experimentar nuevas y creativas fórmulas unipartidistas.

Pero, como dijimos antes, el socialismo en África descubrió que aunque el clima intelectual le era favorable, el terreno sociológico no así. La experiencia colonial y los sufrimientos de este continente bajo el capitalismo hicieron que numerosos africanos respondieran a los símbolos socialistas. Por otro lado, la supremacía del sentimiento étnico y la adaptabilidad a la dependencia han figurado entre los factores que han impedido la auténtica socialización de los medios de producción, distribución e intercambio. La estructura de clases ha sido débil, la formación de las élites ha estado profundamente afectada por la cultura política imperial. El terreno sociológico para el socialismo continúa siendo inhóspito, a pesar de la aparente compatibilidad del clima intelectual.

Todo esto ha repercutido en el sistema de partidos de diversos países africanos. En general es evidente que los partidos políticos africanos sólo podían cobrar el vigor adecuado si las condiciones eran compatibles con la competencia pacífica de las élites, o bien receptivas a la movilización de masas. Algunos países, como Tanzania, suprimieron o debilitaron la competencia entre las élites tanto en la economía como en la política, mientras intentaban crear una estructura efectiva de movilización de masas. Esto ayudó al desarrollo político de Tanzania; pero en cambio, la neutralización de la competencia de las élites en la economía sembró la decadencia económica.

En Kenia ha declinado la competencia entre las élites en la política a través de los años, pero en la economía prosigue tan vigorosa como siempre. Se ha logrado cierto crecimiento económico, pero también se ha mantenido cierto grado de decadencia en el sistema político.

También es variada la imagen de los sistemas unipartidistas marxistas en África. Guinea ha tenido el sistema unipartidista más duradero, en el campo socialista, durante el mandato de Sékou Touré, como dijimos antes. En Mozambique el Frelimo ha obtenido logros militares y de movilización política. Pero Angola sigue desgarrada por la rebelión interna, la invasión externa de Sudáfrica y su aguda dependencia de Cuba y la Unión Soviética en asuntos de seguridad. La competencia entre las élites en Angola no ha servido para fortalecer al partido, por su extrema militarización.

En cuanto a los extensos lazos que hay entre los sistemas partidis-

tas y las relaciones entre civiles y militares, hemos señalado en el ensayo el desproporcionado récord de duración de los gobiernos civiles con sistemas unipartidistas. ¿Se trata de una correlación accidental o de un elemento causal?

También hemos examinado la vulnerabilidad de los sistemas multipartidistas de África a la intervención militar. ¿Ha sido una mera correlación accidental durante las dos primeras décadas de la independencia africana, o debemos observar más de cerca la posible relación entre un derrocamiento militar y el pluralismo político?

Finalmente, examinamos lo inevitable de adoptar la solución multipartidista para lograr que los soldados vuelvan a sus cuarteles. En general los soldados no han entregado el poder a una estructura unipartidista de reciente creación, ni han restablecido al partido único que antes derrocaron para entregarle el poder. Hasta ahora, la solución inevitable para restaurar al gobierno civil ha consistido en efectuar elecciones pluralistas entre varios partidos. Si el sistema unipartidista ha constituido la medicina preventiva para evitar el gobierno militar, el sistema multipartidista ha sido la cura necesaria para esta enfermedad.[8]

En todo esto va implícita la fragilidad general del Estado y de la democracía africanos, hasta la fecha tadavía incapaces de consolidarse. El Estado africano a veces parece todopoderoso, dominante e incluso capaz de abolir con facilidad a otras instituciones. Pero incluso cuando parece "omnipotente" se debe menos a su fortaleza que a la debilidad de esas otras instituciones (como las industrias, la iglesia o los sindicatos laborales). El Estado africano es públicamente "omnipotente", pero intrínsecamente vulnerable. A veces se excede en su autoritarismo para disfrazar su deficiencia y sigue enfrentando una crisis de legitimidad ante el tribunal del pluralismo.

La democracia unipartidista ha sido un enfoque en la creación del Estado, una técnica de creación política. Su ganancia hasta ahora ha sido modesta. Pero quien haya acuñado el antiguo refrán: "Roma no se construyó en un día", sin duda tenía en mente algo más que las marmóreas maravillas romanas, con seguridad se refería también a la elaborada estructura legal como asiento de poder y autoridad, como Estado. Éste tampoco se construyó en un día, y las tradiciones legales que ha heredado al mundo parecen imperecederas.

¿Están en proceso de construcción esas Romas africanas? El ce-

[8] Consultar *The One Party Government in the Ivory Coast*, de Aristide Zolberg, Princeton, NJ. Princeton University Press, 1964; y *Creating Political Order: The Party States of West Africa*, de Zolberg, Chicago, Rand McNally, 1966.

mento está húmedo todavía, los ladrillos son tentativos. El Estado africano no ha tomado forma aún ni para bien ni para mal, como tampoco lo ha hecho la democracia africana.[9]

Traducción: *María de la Paz Mayo*

[9] Para formaciones comparables de estados en la historia reciente consulte la edición especial "On the State" en *International Social Science Journal*, París, vol. XXXII, núm. 4, 1980, y la edición especial "Capitalism, Socialism and the State", en *Survey: A Journal of East and West Studies*, Londres, vol. 26, núm. 1, 114, invierno de 1982.

15. ESTADO Y SOCIEDAD EN EL ÁFRICA POSCOLONIAL: REVOLUCIÓN O REFORMA

Willard R. Johnson

Tesis

El Estado disfruta hoy de una legitimidad inexpugnable en el mundo de los estados-nación. En lo jurídico, todo territorio pertenece a algún Estado, por lo que no es raro que en todos sitios, sobre todo en las áreas antes coloniales, prolifere el apoyo popular a los estados nacionales, sean éstos o no capaces de ofrecer beneficios positivos y concretos al pueblo. El Estado constituye también un instrumento necesario y en muchos casos particularmente dotado para la acción y el control sociales. No se puede esperar gran desarrollo en los lugares donde hay burocracias estatales incompetentes e inactivas; por lo menos, no se puede encontrar lo que cabría llamar desarrollo en interés propio.

Pero cabe indagar quién cubre los costos de un Estado activo y competente. Hasta la fecha, en el África poscolonial, gran parte de la base financiera de la actividad gubernamental o patrocinada y controlada por el gobierno ha corrido a cargo del financiamiento internacional, del cual una buena porción consiste en donaciones y su grueso en préstamos. En años recientes —y para el futuro previsible— es probable que dicho financiamiento internacional prosiga disminuyendo en relación con las necesidades de una población creciente y deseosa de una vida mejor, más prolongada y saludable. En el contexto de estos recursos cada vez menores, el Estado probablemente primero se ocupe de sí mismo, de modo que los recortes más bien afectarán a los servicios y los programas de desarrollo. Aun cuando un endeudamiento considerable permita a estos estados seguir creciendo durante algún

tiempo, sin duda las condiciones serán menos favorables que antes, con cargas mucho más onerosas de servicio de la deuda para las generaciones futuras.

Entonces, conforme las donaciones y los préstamos internacionales escasean más y más, habrá de incrementarse la explotación de los campesinos y de los trabajadores en general de las actividades productivas causantes de impuestos, a fin de poder pagar las cargas financieras de una burocracia gubernamental consumista y muy inflada. Se limitará la capacidad de seguir financiando a la burocracia del Estado central así como a los voluminosos presupuestos de los servicios públicos. Dada la falta de interés del mundo industrial y comercial en invertir en esos lugares (sobre todo en el contexto de ingresos gubernamentales inseguros que garanticen dichas inversiones), y merced a la ausencia de experiencia del sector privado nacional para movilizar el capital y promover una acumulación importante para una expansión productiva futura, parece probable que disminuyan las tasas de mejora social. Esto podría, o más bien debería suscitar fuertes presiones hacia el cambio sustantivo en las formas y estilo gubernamentales.

Requisitos para un futuro diferente

Según las predicciones del estudio encargado por las Naciones Unidas a Wassily Leontief,[1] galardonado con el Premio Nobel, aun en caso de cumplirse los objetivos modestos pero inalcanzados establecidos en 1975 por la Segunda Década del Desarrollo, no se reduciría la brecha de ingresos entre el mundo desarrollado y el mundo "en desarrollo" durante el resto del siglo. A fin de que esa brecha comenzara a zanjarse hacia el año 2000, sería menester que hubiera cambios en el flujo de ayuda y comercio internacionales, así como en los reglamentos que rigen el acceso de los productos africanos y de otros países del Tercer Mundo hacia los mercados de los países industriales, y también en los niveles de inversión internacional en tal medida que resulta inconcebible.

En una síntesis del esfuerzo más sustancial realizado hasta esa fecha para modelar el desempeño de la economía mundial, Leontief escribió en el *Scientific American*[2] que para lograr las transferencias

[1] Leontief, Wassily, *inter alia., The Future of the World Economy: A United Nations Study*, Oxford, Oxford University Press, 1977.

[2] En la edición de septiembre de 1980.

masivas requeridas para comenzar a reducir el abismo de los ingresos habría que suponer la posibilidad de permitir a los países más pobres obtener préstamos en condiciones muy favorables para poner en práctica programas de desarrollo: "las regiones desarrolladas tendrían que trabajar tiempo extra a fin de poder ofrecer las enormes cantidades de ayuda económica requeridas en esta situación". Sin embargo, si así fuera el mundo desarrollado elevaría los niveles de sus PNB y las transferencias constituirían un gasto de apenas alrededor de 3% de su PNB. Aun así, concluyó que "la posibilidad práctica de realización de un programa tan optimista debe criticarse seriamente". Algunos consideran todavía menos probable la alternativa, supuestamente más práctica, también sugerida en el mismo estudio: la reducción de una tercera parte de los gastos en armas en todo el mundo, respecto a las tasas previstas de crecimiento (en niveles constantes de 1970 con relación al PNB), y la transferencia de gran parte de este ahorro hacia ayuda para el desarrollo. En semejantes circunstancias podría reducirse la brecha entre los mundos, desarrollado y en desarrollo, aunque sólo fuera de manera marginal.

Para producir el crecimiento en el mundo en desarrollo, necesario para comenzar a zanjar la distancia entre éste y el mundo desarrollado hacia fines del siglo en curso, haría falta la introducción de cambios sustanciales en las relaciones estructurales internacionales como internas de los países africanos. Para los países no exportadores de petróleo del África haría falta una tasa de crecimiento global de 6%, que daría por resultado una duplicación y media del ingreso per cápita para el año 2000, respecto a sus cifras de 1970 en esa región. Sin embargo, esto apenas elevaría el nivel a unos 400 dólares (dólares de 1970). Aun con esa modesta ganancia, y suponiendo beneficios de mejores precios agrícolas e industriales que abrieran las puertas a una mayor participación en los mercados mundiales para estos productos y elevaran el ingreso de divisas, para facilitar la importación de bienes necesarios para el desarrollo, todo ello exigiría impresionantes cambios en los niveles de inversión interna. La porción del producto final encauzada al consumo personal habría de reducirse de su nivel anterior de 70% a 60%, y el crecimiento demográfico habría de reducirse a 2 por ciento.

Además habría que introducir modificaciones considerables en la producción interna. La agricultura y la extracción podrían crecer menos que su tasa global promedio de crecimiento en las economías africanas, pero de todas formas tendrían que ser sustanciales, debería aumentar a 4% anual a fin de triplicar sus ganancias para el año 2000.

Y la industria pesada tendría que encabezar al sector industrial con tasas de crecimiento de entre 7 y 8.5 por ciento.

La ayuda anual y los flujos de inversión tendrían que crecer considerablemente, sobre todo los procedentes de los Estados Unidos, Japón y las economías centrales, a fin de producir un crecimiento significativo en el mundo en desarrollo en general (sobre todo en África). El nivel general de ayuda norteamericana debería aumentar a 1% de su PNB en 1980 (meta que no empezó a perseguir siquiera, más bien los niveles de ayuda han caído en los primeros años de los ochenta). Y para el año 2000 ese porcentaje tendría que ser de 2% del PNB. El África sin petróleo tendría que haber recibido tres mil millones de dólares en 1980, cinco mil millones en 1990 y 47 mil millones en el año 2000 (en dólares de 1970) y tener niveles de ganancia promedio para la inversión extranjera reducidos un 2 por ciento.

Son todas metas imposibles a juzgar por el patrón general de desempeño de los ochenta. En 1980, la ayuda general para el desarrollo de los países de la OCDE apenas fue un poco mayor, en proporción a sus PNB, que en 1975, y apenas la mitad de 0.70% del PNB que la mayor parte de ellos había aceptado como objetivo. Su desempeño coletivo fue pesadamente afectado por la conducta lamentable del último donador, los Estados Unidos. En 1980 la ayuda combinada de los países de la OCDE fue de 0.43% de sus PNB (excluyendo a los EUA), en tanto que la ayuda estadunidense apenas fue de 0.27% de su PNB, Suecia, Noruega, Dinamarca y Holanda superaron la cifra propuesta. Los importadores de petróleo no incrementaron sus ganancias netas de capital en términos reales después de 1975; de hecho, fueron menores en 1980 que en 1975. Tampoco hubo crecimiento en el flujo de préstamos comerciales, de modo que los países pobres no recibieron apoyo adicional de la comunidad financiera internacional a fin de hacer frente a las pérdidas ocasionadas por el deterioro de las condiciones comerciales debidas a la crisis de la inflación de las importaciones industriales y petroleras de los setenta. Sin duda, cambiaron significativamente las fuentes de financiamiento y transferencia, cuando los exportadores árabes de petróleo constituyeron una porción considerablemente mayor del total.

La promesa de cambio

Durante ya algún tiempo ha sido necesario introducir un cambio fundamental en el orden internacional, necesidad reconocida tanto en el mundo industrializado como en el subdesarrollado, si bien en aquél

es más retórica que realidad. El llamado en 1974 al establecimiento de un nuevo Orden Económico Internacional reflejó las necesidades sentidas de los países pobres. Con el crecimiento del poder de la OPEP parecía posible presionar para la introducción de dichos cambios.

Se dio un cambio sensible en la actitud y posición de los países de la OCDE, provocado por el enfrentamiento, aunque no a la manera antigua de la tradición del "valeroso cazador blanco" en acecho a una presa aislada e inocente del peligro, cazador más amenazado por la reculada de su rifle que por el salto de la presa. Ahora es un nuevo día, los "felinos" se unieron y "voltearon el juego". A juzgar por la alarma de personas como Henry Kissinger, los cazados ahora acechaban a los cazadores, organizados en "grupos". Las Naciones Unidas incluso llegaron a considerarse un mero grupo de países tercermundistas. Y luego vinieron Yaounde I y Yaounde II, Lima y el Grupo Andino, la UNCTAD y los grupos de Lome I y Lome II. Al final estuvo la OPEP, y más alarmante todavía, la OAPEC. ¿No tendrán fin las maravillas de Alá?

El discurso de Kissinger (pronunciado por su truculento embajador ante la ONU, John Moynihan) en la VII Sesión Especial de la Asamblea General de las NU revela esta nueva situación. Declaró que el "progreso económico se ha convertido en preocupación central y urgente". Cabe preguntar dónde estaba durante las dos décadas pasadas. "Los programas de ayuda económica de los años cincuenta y sesenta ya no resultan adecuados", explicó. Desde luego, el Tercer Mundo siempre supo que no eran adecuados, pero el secretario no se redujo a meros lugares comunes, presentó metas concretas en cinco áreas: *1)* alcanzar la seguridad económica para los países subdesarrollados; *2)* acelerar su crecimiento; *3)* aumentar sus oportunidades comerciales; *4)* incrementar sus mercados, sobre todo de mercancías, como alimentos, y *5)* hacer frente a las necesidades especiales de los países más pobres.

Se propusieron alrededor de 20 acuerdos institucionales y programáticos, incluyendo la creación de instituciones nuevas para movilizar el capital, facilitar el crédito y proteger contra los costos crecientes de la energía y contra los problemas comerciales, así como para la promoción del desarrollo agrícola, la industrialización y el acceso al mercado de bienes y productos industriales de los países del Tercer Mundo.

También pidió la liberalización del apoyo del FMI, y la ayuda de este organismo para situaciones de emergencia. Convocó la ayuda estadunidense para diversos acuerdos comerciales, de desarrollo regional y para realizar negociaciones de mejora estructural en las condicio-

nes comerciales de los países pobres. ¡Vaya, vaya, vaya! ¡Alabado sea el principe Henry!

Se trata de la promesa de cambio más cercana y de mayor alcance jamás ofrecida por los Estados Unidos al Tercer Mundo. No obstante, no era lo que los propios países tercermundistas demandaban en su exigencia de establecer un nuevo orden económico internacional. Lo más importante es que no se ha puesto en práctica la totalidad del programa. Cuando se hizo patente que la OPEP no era todopoderosa, volvieron a surgir los viejos patrones y revigorizados, sobre todo en los Estados Unidos, donde la administración Reagan comenzó a tratar a los países del Tercer Mundo igual que a los grupos étnicos minoritarios históricamente víctimas así como a otros elementos vulnerables de la sociedad estadunidense.

El cambio malogrado

Procederemos a señalar los resultados generales más importantes desde el discurso de Kissinger ante la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas:

1. Las condiciones para obtener financiamiento se tornaron más accesibles, pero este beneficio no se restringió a los países en desarrollo.

2. Se crearon nuevas instituciones, aunque no en todos los casos prometidos:

—Se estableció el fondo fiduciario del FMI y celebró su primera subasta de oro en junio de 1976. A fines de 1980 alrededor de 53 países habían recibido más de 3.4 miles de millones de dólares.

—El fondo común para apoyar las reservas de mercancías llegó con demora. No fue sino hasta junio de 1980 que se llegó a un acuerdo sobre los artículos, con la especificación de 400 millones de dólares en capital.

—El Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola se creó en 1977 en la Conferencia de Roma, con un fondo inicial de mil millones de dólares. En 1979 se habían aprobado alrededor de 23 proyectos, por un total de cerca de 328 millones de dólares. Empero, todos estos proyectos eran de cofinanciamiento. El Informe del Banco Mundial de 1982 señala haber participado en 54 proyectos con el FIDA, supuestamente poco más de la mitad del total de proyectos apoyados por esa institución.

—No se llegó a establecer un instituto internacional de la energía y en 1982, el informe del Banco Mundial deploraba que "una filial de energéticos, propuesta suscrita por la Comisión de Desarrollo en el

año fiscal 1981, seguía constituyendo el método más atractivo para reunir financiamiento adicional para inversiones en energía en los países en desarrollo".

—El instituto internacional de industrialización no llegó a crearse.

3. Los acuerdos sobre productos avanzaron relativamente. Los Estados Unidos se incorporaron a diversos consejos comerciales, incluyendo los encargados de la hojalata y el hule, y renovaron otros acuerdos, como los del café, y ratificaron otro nuevo para el azúcar. El nuevo acuerdo sobre el cacao en 1981 todavía no obtenía el apoyo estadunidense.

4. Diversos fondos para el desarrollo recibieron apoyo de Estados Unidos. Este país se incorporó al Fondo para el Desarrollo Africano, y después también al Banco Mundial. Además, también incrementó su participación en el Banco Interamericano para el Desarrollo y en el Banco Asiático para el Desarrollo. Sin embargo, la tasa de crecimiento de dicha participación se detuvo con la administración Reagan.

5. En general, y lo más importante, el nivel de ayuda para el desarrollo decayó con la llegada al poder de la administración Reagan. Los niveles de participación estadunidenses nunca fueron elevados, en relación con la capacidad económica de ese país, pero dada su dimensión absoluta, afectaron todos los niveles de actividad de otras operaciones multinacionales. Reagan comenzó a cambiar el acento hacia consideraciones de carácter militar. En 1983, por ejemplo, las peticiones de "ayuda" para el exterior eran de 18%, hasta un nivel de 9.5 mil millones de dólares, pero la mayor parte de esta suma se encauzó a programas de "estabilidad política". Reagan vetó las iniciativas para integrar fondos para ayuda externa, debido a las disputas con el Congreso en torno al gasto interno. El Congreso venció en la votación el veto presidencial y liberó alrededor de 355 millones de dólares para la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, piedra de toque de una cláusula nueva y benéfica para obtener un acceso más libre a los mercados de los Estados Unidos.

6. El financiamiento del IAD ha sufrido graves dificultades con la administración Reagan. Pese a su obligación legal y moral para cumplir su compromiso, la Casa Blanca inicialmente se negó a participar en el sexto refinanciamiento del IAD. Afortunadamente, hubo presión tanto de los aliados industriales como de los países del Tercer Mundo y el sistema bancario de los Estados Unidos enfrentó la perspectiva de incumplimiento de importantes deudores como México y Brasil. Pese al final apoyo estadunidense a estas instituciones, se ha constreñido el financiamiento del Banco Mundial y del IAD. El banco informó a principios de 1982 la reducción en 40% de sus préstamos de bajos inte-

reses y de los préstamos libres de intereses del IAD, cuyo nivel descendió a 2.6 mil millones de dólares desde cerca de cuatro mil millones. Los préstamos del Banco Mundial siguieron aumentando, pero con condiciones difíciles para los países pobres.

7. Los niveles de ayuda oficial para el desarrollo se han mantenido escandalosamente bajos. El nivel absoluto de esta ayuda en términos nominales se redujo 6% en 1981, hasta 25.5 mil millones de dólares en los países del DAC, con otros 16 mil millones[3] procedentes de las instituciones de la OPEP. En relación con la capacidad económica de los donantes, los países del DAC mantuvieron un nivel bajo, alrededor de .35 de su PNB. La participación estadunidense fue aún más baja, tendencia mantenida en los setenta y los ochenta, de menos de .3%. Los países escandinavos, Holanda y Francia, entre los donadores europeos, presentaron niveles lo suficientemente altos para hacer subir el nivel general. Los países de la OPEP, sobre todo los miembros exportadores árabes, han aportado cuotas extraordinariamente elevadas de ayuda.

Resulta evidente que los flujos de ayuda oficial para el desarrollo y el tipo de apoyo financiero internacional que pudiese considerarse "ayuda" para promover el crecimiento interno neto y la expansión de los servicios, han disminuido aun en términos absolutos, y más aún en relación con la expansión constante de las necesidades populares. ¿En qué consiste el impacto de estos contextos externos más adversos para la acción de los estados?

La vulnerabilidad financiera del Estado africano

El título de esta discusión alude a la vulnerabilidad del Estado, pero en realidad vulnerables son los ciudadanos, cuando los aparatos del Estado ya no pueden sostenerse más que con los recursos financieros necesarios para ofrecer servicios y beneficios al pueblo, a corto o largo plazo. Los criterios aceptables de vulnerabilidad están sujetos a considerable discusión y acaso sean inevitablemente subjetivos. Resulta más fácil imaginar el consenso en torno a la definición de la vulnerabilidad extrema que respecto a la demarcación de un umbral razonable de vulnerabilidad. La lógica subyacente debe ser más o menos indiscutible.

[3] El informe de 1982 del Banco Árabe para el Desarrollo Económico de África ofrece este nivel de ayuda de la OPEP.

Criterio de definición

Si el Estado ha de pertenecer a la nación, ésta debe ser capaz de financiarlo.

Este supuesto parece suficientemente claro, pero pocos analistas políticos lo considerarían tan simple. La cantidad de Estado existente afectará de manera patente su costo, y por ende la capacidad de la nación para financiarlo. Ésta es una justificación mundana para que el pueblo desee tener cierto control sobre el Estado, a fin de determinar la amplitud y carácter de sus actividades, y de las cargas financieras consecuentes para los ciudadanos. Con qué cantidad de la nación pretende relacionarse el Estado, constituye otra variable de considerable alcance. Pocos estados africanos han pretendido incrementar su territorio nacional, cargando sobre sus pueblos los altos costos del imperialismo o del expansionismo (o del irredentismo), pero la comunidad mundial ha esperado de casi todos ellos que intenten incrementar sus "fronteras nacionales internas", representadas por la medida de conciencia, compromiso y participación populares en los asuntos públicos panterritoriales.

En el África poscolonial, la nación ha tenido poco control sobre el Estado. El alcance, carácter y por tanto el costo de la actividad estatal han sido determinados por quienes ejercen su control desde dentro y desde arriba. La dimensión y amplitud del Estado acaso sean mayores o menores de lo que pudiera desear un pueblo informado y consciente. Sin duda es mayor de lo establecido por los autores del estudio realizado en 1981 por el Banco Mundial, *Accelerated Development in Africa*. No existen respuestas técnicas a la pregunta sobre la dimensión adecuada para el Estado africano.

A diferencia de los autores del estudio recién citado del Banco Mundial, a partir de ahora denominado Informe Berg, en nuestra discusión no intentaremos emitir juicios de valor respecto al nivel de actividad estatal central justificado. Partimos de lo existente, para intentar determinar la procedencia de los recursos para financiarlo en el pasado y en el futuro.

El nivel extremo

En la siguiente discusión vamos a ponderar la frontera externa de la vulnerabilidad estatal, determinada por el costo de financiar las operaciones *administrativas* centrales del gobierno y la defensa de la maquinaria estatal, si no es que del territorio nacional y el orden constitu-

cional, a través de las fuerzas armadas.[4] Centramos nuestra atención en el núcleo de los costos administrativos y de la defensa bajo el supuesto de que, por lo menos respecto a las operaciones administrativas, constituyen un mínimo de la actividad gubernamental, y es improbable que se reduzcan aun en tiempos difíciles. En muchas partes del mundo, los gobiernos se han convertido en el empleador número uno. Como señala el Banco Mundial,[5] en África "las dificultades económicas de la región han provocado zozobra y dislocación a corto plazo. Lo que es más, el proceso secular de acumulación de capital físico y destreza humana ha sido obstaculizado por las crueles elecciones gubernamentales entre el desarrollo y el mantenimiento de la infraestructura, y la satisfacción de las necesidades básicas como la salud y la educación". No obstante, cabe señalar aquí que pese a esas difíciles opciones, las burocracias mismas han seguido creciendo. En el periodo 1971-1978, tomemos por caso, los porcentajes sectoriales más voluminosos de aumentos de los gastos del gobierno central, en promedio para la región en conjunto, se situó en el área de servicios públicos, a un 20% anual aproximadamente. Con los aumentos para la defensa, la cifra crecería hasta cerca de 30 por ciento.[6]

Sin duda existe un poderoso interés de clase entre burócratas y políticos para mantener esta operación del gobierno, y su posición ideológica e interés de clase se expresa en la búsqueda de legitimidad, en los niveles actuales si no es que mayores, de los organismos oficiales mediante su participación en ofrecer al pueblo servicios y beneficios. La realidad parece indicar que en un contexto de recursos mermados para ofrecer dichos servicios y beneficios, serán éstos y no los puestos burocráticos a ellos asociados los primeros en sufrir cortes. Un Estado que carece de recursos seguros para mantener en marcha sus funciones centrales, tiene graves problemas.

Nuestra frontera externa de vulnerabilidad, pues, definido el caso extremo de vulnerabilidad aquí considerado, está determinada por los costos del funcionamiento del gobierno central y de la defensa. El financiamiento de ésta exige un estudio más minucioso que el que aquí podemos ofrecer, por falta de información disponible. Sin duda existe

[4] Debemos atenernos al mismo trabajo del Banco Mundial que tanto lamentó la dimensión del gobierno del "sector público", respecto a gran parte de la información presentada en este análisis. Sin embargo, a diferencia de ese estudio, nos abstenemos de alegar con las actividades emprendidas.

[5] Informe anual de 1982, p. 65.

[6] Informe Berg, Anexo Tabla 42. Los sectores más grandes fueron después los servicios económicos no agrícolas ni de construcción de caminos, en un 16.3%, y la educación con un 13.8 por ciento.

un amplio márgen para los costos de la defensa, sobre todo respecto a la adquisición de equipo. Las cifras para la defensa que estamos utilizando[7] probablemente incluyen este rubro, como parece indicar la información de nuestra tabla, donde encontramos que algunos casos de los costos del gobierno central más los de la defensa sobrepasan las cifras globales del gobierno, hecho ilógico en otras circunstancias. En términos generales, empero, vamos a aceptar las cifras como se presentan. Un Estado se considerará *en extremo vulnerable* a las circunstancias externas si carece de base fiscal, como aparece en los ingresos fiscales del gobierno central, suficiente para financiar incluso esos costos de la administración central y la defensa. Esta circunstancia se da cuando la suma de la columna dos de la tabla es mayor que la de la columna seis.[8] Sobra decir que es mucho más grave cuando el Estado ya no puede financiar estos gastos ni con los préstamos gubernamentales y la ayuda externa.

Vulnerabilidad moderada

Esta categoría abarca los casos en que los ingresos del gobierno central generados no sólo por la vía fiscal sino también por la ayuda externa y los préstamos al gobierno, son insuficientes para cubrir los costos de la "cuenta corriente" total (es decir, cuando la suma de la columna uno es mayor que las de la cuatro y la seis combinadas). Esta situación es menos grave que la anterior porque se pueden cubrir los gastos del gobierno, pero encierra peligro porque un endeudamiento interno y externo considerable es necesario para cubrir las fallas. El gobierno también puede beneficiarse del endeudamiento de las paraestatales y del sector privado involucrado en proyectos de desarrollo.

Vulnerabilidad reducida

Esta categoría comprende los casos en que los ingresos fiscales son insuficientes para cubrir los costos de la cuenta corriente del gobierno, pero las donaciones internacionales y los préstamos del exterior al sumarse al presupuesto cubren la deficiencia (es decir, cuando la colum-

[7] De la tabla 4.2 del texto, y la 41 del anexo del Informe Berg.

[8] Sería un tanto más exacto sumar los costos del personal administrativo en los otros diversos órganos gubernamentales, calculado como un 20% del resto de la "cuenta corriente" del gobierno central, representada en la columna 3.

na uno de la tabla es menor que la suma de la cuatro y la seis). Excluimos de los costos aquí considerados los préstamos netos del gobierno, el presupuesto del capital y todas las operaciones de las paraestatales aparte de las ganancias devueltas al tesoro. Pero en los gastos se incluyen todos los aspectos programáticos y de servicios, así como los costos del personal administrativo y de la defensa. Un gobierno en estas circunstancias tendrá que recurrir al endeudamiento, práctica común hoy por hoy en todo el mundo. Sin embargo, suponemos que todo gobierno interesado en reducir su dependencia del exterior recurriría primero al endeudamiento interno que a los recursos exteriores. Los costos administrativos de estos estados se pueden cubrir con los recursos hasta hoy disponibles.

Los estados capaces de financiar el presupuesto de su cuenta corriente con sus ingresos fiscales se considerarán en este trabajo como "no vulnerables" (cuando la columna seis es mayor que la uno).

El cuadro 1 ofrece información pertinente sobre una serie de países analizados en el Informe Berg.

Patrón de vulnerabilidad del aparato estatal

A partir del cuadro podemos observar que seis países —Alto Volta, Ruanda, Liberia, Camerún, Costa de Marfil y Nigeria— no son "vulnerables" según nuestros criterios, dado que su base fiscal por sí misma basta para cubrir los costos de sus cuentas corrientes. Es probable que Madagascar, Lesoto y el Congo también quepan en esta categoría (carecemos de información sobre sus cuentas corrientes, pero el presupuesto central para gastos administrativos y para la defensa quedan tan bien cubiertos por su base fiscal que, es muy probable que también se cubra el resto de operaciones de sus cuentas corrientes). Volveremos a la discusión sobre el comportamiento de algunos de estos estados respecto al financiamiento internacional tras discutir los casos de vulnerabilidad diferentes de las burocracias frente a la situación financiera exterior. El resto de los estados son por lo menos poco vulnerables, al carecer de base fiscal suficiente para financiar él total del presupuesto de sus cuentas corrientes. Tres de estos estados pueden considerarse poco vulnerables porque son capaces de cubrir dichos gastos con los préstamos y donaciones internacionales. Botswana sin duda cabe en esta categoría; Benin y Sierra Leona, de los cuales carecemos de suficiente información, probablemente también quepan en ella.

Cuatro de los estados restantes pueden agruparse en la categoría de vulnerabilidad moderada ya que aun con el ingreso adicional de las

donaciones (supuestamente de procedencia externa) al gobierno y el endeudamiento externo directo de éste, sigue sin cubrirse el presupuesto de la cuenta corriente. Estos estados, según aparecen en la tabla, son Somalia y Burundi, mientras que Tanzania y Mauricio constituyen casos limítrofes.

Por último, existen cuatro estados —Chad, Mauritania (técnicamente en el grupo de vulnerabilidad moderada, pero según la columna uno aquí queda incluido), Sudán y Kenia— incapaces de cubrir siquiera los gastos más importantes de administración y defensa con sus ingresos fiscales. Aun al sumar las donaciones y los préstamos internacionales al gobierno, sólo Mauritania y Chad pudieron cubrir esos gastos centrales y con dificultad. De modo que estos estados están sujetos al favor del mundo financiero exterior para continuar su operación burocrática, mediante el endeudamiento directo y acaso recurriendo a los ingresos en forma de préstamos gubernamentales aunque no se consideren ayuda oficial para el desarrollo.

Estos casos, desde luego, sólo son ejemplos. La muestra es más bien reducida merced a la falta de información. Sin embargo, es asombrosa la dependencia de estos estados respecto de los recursos externos para ofrecer servicios y beneficios directos a sus pueblos. Las necesidades humanas básicas como la salud y la educación, así como la promoción del desarrollo, sin mencionar la falta de infraestructura adecuada, dependen por completo del financiamiento externo, si es válida nuestra tesis central: que la burocracia primero cuidará de mantenerse a sí misma.

Una última consideración es el actual considerable endeudamiento con otras fuentes ajenas a las encargadas de ofrecer ayuda oficial para el desarrollo. Algunos de estos fondos podrían destinarse a proyectos y actividades relacionadas con el desarrollo, no obstante. La mayor parte es probable que se encauce hacia consideraciones de la cuenta comercial y para operaciones de los sectores paraestatal y privado. Es probable que estos fondos hayan constituido la principal reserva para los servicios y beneficios públicos. Acaso sea señal de compromiso con el servicio sostenido a los ciudadanos que algunos países se hayan endeudado, aun fuera del marco de los programas de desarrollo, tanto como han cobrado impuestos. Sólo Burundi, Madagascar, Lesoto, Camerún, Costa de Marfil y Nigeria, entre nuestra muestra, no han procedido así. Camerún es un caso límite.

Cuadro 1: Gastos y fuentes de ingresos del gobierno central

País	*1* *Cuenta corriente del gobierno central, aproximadamente 77 millones de dólares*	*2* *Gastos de defensa y administración, 79 millones de dólares*	*3* *Gastos de defensa y administración + 20% de otros de la cuenta corriente*	*4* *Ingresos corrientes del gobierno, préstamos y ayuda internacionales, 77 millones de dólares*	*5* *Sin otra ayuda para el desarrollo, préstamos públicos y privados, 79 millones de dólares*	*6* *Ingresos fiscales netos, 77 millones de dólares aproximadamente*
Chad	91.77	80.94	81.48	35.34	121.52	62.13
Somalia	297.67	141.11	148.94	13.39	464.96	246.17
Alto Volta	109.22	78.26	79.81	4.30	236.49	125.56
Mauritania	240.64	84.60	92.40	87.42	443.72	94.00
Promedio Países semiáridos de bajos ingresos	184.83	96.23	100.66	35.11	316.67	131.97
Burundi	154.03	32.12	38.22	51.83	65.96	97.09
Ruanda	76.54	88.58	87.98	25.80	115.02	99.76
Benin	105.40	93.50	94.10	nd	154.78	103.70
Sierra Leona	146.94	65.57	69.64	nd	145.74	116.92
Tanzania	764.05	615.37	622.80	90.86	1 063.90	652.54
Madagascar	nd	323.15	306.99	nd	234.25	421.50
Uganda	nd	765.31	727.04	nd	243.30	nd
Lesotho	nd	22.08	20.98	nd	18.16	60.00
Sudán	1 161.28	1 230.04	1 226.60	106.96	1 222.52	1 069.60

Promedio Otros de bajos ingresos	401.37	359.52	354.93	68.86	362.63	320.14
Kenia	802.56	902.88	897.86	100.32	852.42	760.32
Liberia	122.20	75.20	77.55	58.28	265.76	172.96
Camerún	346.45	378.43	376.83	191.88	827.16	959.40
Botswana	86.51	49.61	51.46	30.34	132.00	84.05
Mauricio	211.60	43.05	51.48	12.82	222.54	194.19
Costa de Marfil	1 369.50	739.53	771.03	913.00	839.22	1 944.69
Promedio Importadores de petróleo de ingresos medios	489.80	364.78	371.03	217.77	523.18	695.63
Congo		142.24	135.13		540.90	250.88
Nigeria	16 161.55	4 810.88	5 378.41	902.04	1 016.90	17 965.63
Promedio Exportadores de petróleo de ingresos medios	16 161.55	2 476.56	3 160.81	902.04	778.90	8 830.57

FUENTE: Banco Mundial, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa*, Tablas 4.2 del texto, y tablas 1, 3, 39 y 41 para las columnas tres y cuatro, y para la información con que producir las cifras para las demás columnas.

Conclusiones

No cabe duda de que los fondos disponibles, o por lo menos los hoy ofrecidos a los estados africanos ya sea para funcionamiento de sus gobiernos, promoción del desarrollo o para las cuentas comerciales, han venido disminuyendo. Los gobiernos han tenido que recortar los servicios y programas de desarrollo ante esta circunstancia, pero la disminución del crecimiento de la burocracia central no ha sido proporcional a la reducción en otras partes del sector público o de la sociedad más en general.

Si cabe pensar que cualquier financiamiento disponible se encauzará a garantizar la integridad del núcleo estatal, entonces las actividades más importantes para el pueblo son las más vulnerables. No nos proponemos pronosticar las consecuencias políticas, pero parece razonable esperar un resentimiento y protesta populares considerables. La historia reciente indicaría que más que producirse un resultado revolucionario, ahí donde los recursos disponibles para la maquinaria estatal se usen tanto para dar servicios al pueblo como para asegurar a la burocracia, aumentarán la inestabilidad y la represión.

Traducción: *María de la Paz Mayo*

16. PRESIONES Y OPCIONES REVOLUCIONARIAS: ALGUNAS CONCLUSIONES

P. Anyang' Nyong'o

¿Existen presiones revolucionarias en África? ¿Qué posibilidades de éxito tienen?

Hace algunos años Claude Ake[1] llegó a la conclusión de que, efectivamente, existían presiones revolucionarias en África, cuyo posible éxito dependía de su transformación en una "creciente conciencia de clase". Empero, existen diversos factores en la economía política africana que lo impiden: distorsiones del desarrollo capitalista que detienen la proletarización; transformación del capitalismo en capitalismo de Estado que oculta la explotación y suaviza las contradicciones y antagonismo de la lucha de clases; contradicciones mundiales del sistema capitalista que refuerzan la capacidad de la burguesía africana para limitar la conciencia de clase y el recurso al nacionalismo; así como un desarrollo desigual del capitalismo "en el seno de la nación", que estratifica a la sociedad no sólo en términos de clases sino también de nacionalidades, de modo que la lucha por acceder a las oportunidades socioeconómicas a menudo reviste un carácter étnico, lo cual acentúa la ideología tribalista.[2]

No obstante, prevalece un elevado nivel de conciencia política, surgida del movimiento nacionalista, y las clases gobernantes no pueden pasar por alto la experiencia de la igualdad política vivida al calor de la lucha por la independencia. Cuando a esta igualdad no corresponde un progreso económico, siempre existen justificaciones para pedir paciencia a las masas. Cuando ésta no se presenta y prosigue el

[1] Claude Ake, *Revolutionary Pressures in Africa*, Londres, Zed Press Ltd., 1978.
[2] *Ibid.*, ver en particular las pp. 95 y 96.

activismo, las clases gobernantes africanas no titubean en recurrir a la represión. Pero las demandas populares de transformación social positiva no se pueden contener eternamente:

> La represión masiva y el proceso de despolitización constituyen un elemento muy valioso para el desarrollo de la conciencia de clase, aun entre los campesinos. . . los factores que contribuyen al desarrollo de la conciencia de clase son más significativos que los que sirven para contenerla.[3]

Sin embargo, podemos avanzar una tesis contraria. Primero, aunque la mayor parte de las instituciones políticas africanas son incapaces de ofrecer canales para la participación de las fuerzas sociales populares, esta propia rigidez institucional invita a las "élites rivales" a ingresar a posiciones de mando a través de golpes militares. Éstos no modifican, en ningún caso, el sistema. Los golpes militares suelen prometer a los grupos agraviados la satisfacción de sus aspiraciones sin la necesidad de removilizarlos políticamente. Más bien, el ejército suele "prohibir la política" como acto inaugural de su régimen. Pero que hagan promesas e intenten buscar soluciones a los problemas sociales durante algún tiempo, crea un nuevo punto en el programa de la lucha de clases que desvía una ulterior organización clasista así como la solidificación de la conciencia de clase. Segundo, una vez fracasado el primer golpe y seguido de varios otros que acentúan la desmovilización de las masas, la apatía suele instalarse, seguida de un cinismo tan profundo que no respeta fronteras de clase. En estas condiciones, la organización política activa —ya no se diga la organización revolucionaria— es improbable, más bien es posible que la sociedad entre a un periodo de decadencia social y política, capaz de prolongarse durante varias décadas.

Por ende, no existe nada inherentemente revolucionario en una situación de pobreza creciente y decadencia general de la sociedad, sobre todo entre el campesinado. En este contexto son importantes algunos señalamientos referentes a la revolución y a las situaciones revolucionarias en el Tercer Mundo.

Una revolución es un cambio interno rápido, fundamental y violento de los valores y mitos dominantes de una sociedad, de sus instituciones políticas, estructura social, liderazgo y actividad y políticas oficiales. Las revoluciones, por tanto, han de distinguirse de las insurrecciones, rebeliones, revueltas, golpes y guerras de independencia. Un golpe de Estado sólo cambia a los líderes y acaso las políticas; una

[3] *Ibid.*

rebelión o insurrección puede cambiar las políticas, a los líderes y las instituciones políticas, pero no la estructura social y sus valores; una guerra de independencia consiste en una lucha de una comunidad contra el dominio de otra de fuera y no implica de manera necesaria modificaciones a la estructura social de ninguna de ambas comunidades.[4] Así pues, las revoluciones implican cambios fundamentales en el gobierno de clase, en el carácter y naturaleza del Estado y en los patrones de transformación social: nace un mundo nuevo cuando hay revolución. Las revoluciones suelen gestarse durante prolongados periodos, pero al darse acarrean toda la fuerza tan largamente fermentada para trastocar la sociedad. Algunos aspectos de interés para la ciencia social no atañen propiamente al estudio de las revoluciones, *sino de las condiciones para su surgimiento.*

> Se supone que las revoluciones ocurren cuando coinciden ciertas condiciones de las instituciones políticas y ciertas circunstancias entre las fuerzas sociales. Así, los dos requisitos para una revolución son: primero, instituciones políticas incapaces de ofrecer canales de participación a las nuevas fuerzas políticas y a las nuevas élites del gobierno, y, segundo, el deseo de las fuerzas sociales excluidas de la política de participación en ella, comúnmente surgido de la necesidad de obtener ciertas ganancias simbólicas o materiales sólo accesibles mediante el impulso de las demandas en la esfera política. Los grupos en ascenso o aspirantes y las instituciones rígidas o inflexibles constituyen la materia prima de las revoluciones.[5]

En el caso de África, las instituciones inflexibles no sólo niegan toda participación política a los habitantes urbanos y a la *intelligentsia*, secciones más conscientes políticamente y las más fáciles de movilizar, sino que pretenden de manera deliberada desmovilizar a los campesinos mediante demagogia e ideologías étnicas, para contraponerlos entre sí y con los estratos superiores. Pero en un contexto de deterioro económico y social en el campo, esta maniobra podría no funcionar durante mucho tiempo; el campesinado se tornará cínico y se apartará del Estado. Sin embargo, el problema estriba en que los

[4] Ver Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 264, y sobre todo los capítulos 5 y 6 para una discusión mayor sobre este tema.

[5] Huntington, pp. 274-275. Ver también Chalmers Johnson, *Revolution and the Social System*, Stanford, Hoover Institution, 1964, pp. 3-22; Harry Eckstein, "Internal War: The Problem of Anticipation", en Ithiel de Sola Pool *et al.*, *Social Science Research and National Security*, Washington, Smithsonian Institute, 1963, pp. 116-118.

"grupos en ascenso y aspirantes" pueden no necesariamente estar en condiciones de sacar partido a la "predisposición estructural y coyuntural" del campesinado respecto a la movilización revolucionaria. Existen varias razones que se oponen.

Primero, el poder del Estado para reprimir, oprimir y combatir aun en su momento de mayor debilidad. Segundo, el oportunismo de algunos miembros del "núcleo gobernante" que les llevará a sacar ventaja de la debilidad del Estado y precipitarán un golpe de Estado "en nombre del pueblo". Tercero, la debilidad organizativa de los propios grupos ascendentes y aspirantes. La organización, como dijo Lenin, constituye el elemento más importante para hacer una revolución; a su lado sigue la teoría revolucionaria y su entendimiento que se vuelve más claro día con día conforme la organización revolucionaria emprende la lucha por la transformación. De modo que antes de aprovechar la coyuntura de contraposición total del campesinado con el régimen, los grupos ascendentes y aspirantes han de contar con una organización revolucionaria y un programa a fondo probado en el tiempo y la experiencia. No pueden sólo coger al campesinado y hacer una revolución con él. Cuarto, para que el campesinado sea revolucionario, no basta que estén "estructural y coyunturalmente predispuestos" para unirse a la revolución, necesitan haber tenido experiencia histórica de lucha como fuerza y de búsqueda de opciones brindadas por la revolución que el orden predominante no sólo no les ha ofrecido sino que les ha sometido al terror cuando han formulado sus demandas de cambio.

En el caso de África no sólo ha sido difícil la organización de los diversos grupos potencialmente revolucionarios —los trabajadores, la *intelligentsia* de la clase media y los estudiantes— sino que cuando llegan a organizarse, ha resultado sorprendente la capacidad de algunos Estados para cooptar a sus cuadros. Segundo, la habilidad del Estado para instituir ciertas reformas en momentos críticos, en respuesta a las necesidades de algunos sectores campesinos, ha usurpado hasta ahora la oportunidad de impedir que el campesinado en conjunto, aunque distante del Estado, se unifique como fuerza en lucha contra el *statu quo*. Tercero, la extrema pobreza de importantes sectores campesinos, sus largos años de no estar plenamente integrados a la nación en conjunto, les aparta en gran medida de toda "fuerza exterior" que se aproxime "ahora" a fin de señalarles otras posibilidades para sus existencias. El campesinado que vive bajo tan duras condiciones sólo aprende a evitar el peligro y sobrevivir, con la gracia de Dios. Se requeriría un organizador político de enorme paciencia, bien organizado y muy sistemático para movilizarlo hacia la actividad revolucionaria.

Semejante organizador no sólo le "enseñaría la nueva política" sino que colaboraría con él en la construcción de nuevas y mejores instituciones sociales, económicas y culturales para mejorar su vida. En esencia, esto significa crear "zonas liberadas" en el campo. Cabe preguntar qué organización revolucionaria es capaz de hacerlo en las neocolonias africanas donde, si bien el Estado no hace casi nada por el campesinado, tampoco permite que una organización independiente "se meta con sus campesinos".

Pero Huntington afirma que sólo la combinación de oposición urbana con oposición rural puede producir una revolución.[6] Por sí solos, los grupos de oposición urbanos pueden deponer al gobierno pero no crear una revolución; esto exige la participación activa de los grupos rurales. Si el campo apoya al gobierno, el gobierno puede aislar y contener la oposición urbana.[7] Para el sistema político, la oposición urbana resulta perturbadora pero no fatal. La oposición campesina, sin embargo, es letal.[8] De modo que cabe preguntar cómo desarrollar y coordinar esta "oposición conjunta" en África para que se den revoluciones verdaderas.

La respuesta no es posible en un ensayo, sólo puede ofrecerla la lucha revolucionaria misma. Pero es necesario que las personas comprometidas en esa lucha no se hagan ilusiones sobre su tarea; es más útil tener conciencia sobre las diversas dimensiones del problema y las verdaderas posibilidades de éxito. De esta breve discusión parecería que las condiciones objetivas para hacer revoluciones en África acaso existan, pero no siempre se manifiestan de manera óptima en el mismo país y al mismo tiempo. Las revoluciones, es más, no se hacen sólo por la presencia de estas condiciones objetivas; las revoluciones son obra de revolucionarios que manejan deliberadamente dichas condiciones a fin de instituir nuevos programas de transformación social que modifiquen a una sociedad de manera revolucionaria. Como señala Theda Skocpol: "Acaso la clase revolucionaria cuente con el apoyo de aliados de otras clases, pero estos aliados no tienen plena conciencia de clase ni están por completo organizados nacionalmente".[9]

El problema, desde luego, estriba en que la clase revolucionaria determine quiénes son sus aliados y si estarán a la altura en el momento decisivo. La historia abunda en ejemplos donde aliados potenciales

[6] *Ibid.*, p. 277.
[7] *Ibid.*, p. 291.
[8] *Ibid.*, p. 292.
[9] Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

se han acobardado en el último momento, a menudo traicionando a los revolucionarios ante la autoridad establecida o simplemente abandonándolos para que ésta los masacre. Muchos aliados potenciales también han sido agentes útiles de la contrarrevolución cuando la revolución misma fracasa. En todos los casos, los revolucionarios tienen razón de sospechar de dichos aliados hasta el triunfo de la revolución y la consolidación del poder del Estado. Este periodo de suspicacia entraña sus propios problemas; la sospecha, por su naturaleza misma, puede socavar los lazos que unen a los aliados. Por ello el periodo más difícil para los revolucionarios es el de organización, de fortalecimiento de los lazos de alianza a la vez que se mantiene una vigilancia estricta sobre los aliados ingenuos. Cuando llega el momento debido a la desintegración de la autoridad existente y se abre la posibilidad de tomar el poder, hasta el aliado más ingenuo es capaz de actos heroicos. Ese momento también puede ser decepcionante, y muchas revoluciones se han perdido cuando los héroes son premiados con importantes puestos por sus proezas y no por su conciencia y compromiso revolucionarios.

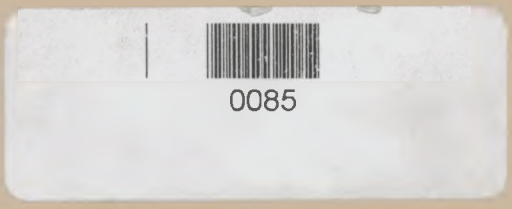
Es natural al observar a las antiguas colonias portuguesas —Guinea Bissau, Cabo Verde, Príncipe, São Thome, Angola y Mozambique— asombrarnos por lo que ahí ocurre apenas una década después de "la revolución". Algunos problemas aquí discutidos deben informar el análisis objetivo de lo ocurrido y de las lecciones que África debe aprender de esta sección particular de la historia. Para terminar, permítasenos citar las palabras de Issa Shivji:

> El análisis histórico científico no ha de celebrar ni censurar, sino explicar. La explicación no incluye la preferencia del autor por un curso u otro de la historia. En todo caso, sería irrelevante, porque la historia no se puede rehacer, sólo interpretar y explicar.[10]

Traducción: *Diana Goldberg*

[10] Issa Shivji, "Preface", en *Class Struggles in Tanzania*, Nueva York, Monthly Review Press, 1976.

Estado y sociedad en el África actual,
se terminó de imprimir en marzo de 1989 en los
talleres de Selecciones Electrónicas de Color, S.A. de C.V.,
Querétaro 182, Col. Roma, México, D.F.
Se tiraron 500 ejemplares más sobrantes para su reposición.
Diseño de portada: Mónica Diez Martínez.
Cuidó la edición el Departamento de Publicaciones
de El Colegio de México.


0085